

RAPPORT

MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN

Brussel, 9 juli 1997
PVH/mil/mbo/rapport-Raad

INHOUD

1	<i>INLEIDING</i>	5
1.1	Situering en doel	5
1.2	Afbakening	6
1.3	Inhoud en samenvatting	7
2	<i>MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN IN PRAKTIJK</i>	11
2.1	Gebruik van milieubeleidsvereenkomsten in de praktijk	11
2.2	Beleidsvoornemens en realisaties in Vlaanderen	20
2.3	Besluit	28
3	<i>BELEIDSMATIG KADER</i>	31
3.1	Achtergronden	31
3.2	Positionering	33
3.3	Voor- en nadelen van milieubeleidsvereenkomsten	39
3.4	Aanvullingen en nuanceringen	52
3.5	Besluit	56
4	<i>JURIDISCH KADER</i>	59
4.1	Het verbintenissenrecht	59
4.2	Het mededingingsrecht	61
4.3	Convenanten en het Europese milieurecht	67
4.4	Het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten	73
4.5	Evaluatie van het decreet	78
4.6	Besluit en probleemstelling	81
5	<i>EXTERNE SUCCESFACTOREN</i>	83
5.1	Beleids- en wettelijk kader	84
5.2	Inhoud en doelstellingen	89
5.3	Kenmerken partijen	93
5.4	Betrokkenheid van derden-belanghebbenden	101
5.5	Aanpak en organisatie	106
5.6	Culturele factoren	114
5.7	Besluit	116
6	<i>INTERNE SUCCESFACTOREN</i>	117
6.1	Voorafgaandelijke overwegingen	118
6.2	Definities	119
6.3	Reikwijdte - toepassingsgebied	119
6.4	Partijen	119
6.5	Verplichtingen en bindende kracht	120
6.6	Monitoring	123
6.7	Controle	124
6.8	Sanctionering	125

6.9	Evaluatie	126
6.10	Onzekerheden in verband met gewijzigde omstandigheden	126
6.11	Overlegregeling	128
6.12	Geschillenbeslechting	128
6.13	Verstrekking van informatie	129
6.14	Verhouding tot regelgeving en vergunningverlening	131
6.15	Nieuwe structuren	132
6.16	Looptijd	132
6.17	Kostenverdeling	133
6.18	Verlenging, wijziging, opzegging	133
6.19	Besluit	134
7	AGENDA VOOR VERDERE ACTIE	135
8	BIBLIOGRAFIE	137

1 INLEIDING

1.1 *Situering en doel*

Milieubeleidsvereenkomsten of milieuconvenanten kennen internationaal een toenemend gebruik. Ook in Vlaanderen is er in diverse beleidsvoornemens en beleidsplannen vaak sprake van het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten. Enkele overeenkomsten werden daadwerkelijk afgesloten.

Uit onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de eerste milieubeleidsvereenkomsten niet altijd voldeed, noch in Vlaanderen, noch in andere landen. In het Vlaamse gewest werd een decreet uitgevaardigd dat een antwoord trachtte te geven op een aantal nadelen en bezwaren die zich in de praktijk konden voordoen of voordeden. Met name op het vlak van het juridische statuut, de aard van de verbintenissen, het bindend karakter, de inspraakmogelijkheden, de openbaarheid en de toezicht- en sanctiemogelijkheden bevat het decreet duidelijke bepalingen.

De SERV heeft zich in zijn advies van 9 september 1992 positief uitgelaten over het voorontwerp van decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten, maar opgemerkt dat de bepaling van de juridische contouren zodanig diende te gebeuren dat de nodige ruimte wordt gelaten om tot werkbare milieubeleidsvereenkomsten te kunnen komen. Het voorontwerp werd nadien op diverse plaatsen aangepast en het zijn onder meer precies een aantal van deze wijzigingen die nu door verschillende bronnen vaak als knelpunten worden genoemd (Van Hoorick, 1995; De Wel, 1995; Bulteel, 1995; SERV, 1997a; ...). Zowel binnen het bedrijfsleven als binnen de academische wereld en bij de overheidsadministratie zelf wordt gesteld dat het decreet in zijn huidige vorm te veel regelt en dat een goed evenwicht tussen regelgeving en flexibiliteit niet altijd is gerealiseerd. Het recente milieubeleidsplan 1997-2001 lijkt dit te bevestigen waar het stelt dat "een evaluatie van de huidige Vlaamse regelgeving (betreffende milieubeleidsvereenkomsten) noodzakelijk is".

Sinds de inwerkingtreding van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten, midden 1994, werd op dit ogenblik nog geen enkel covenant in toepassing van dit decreet definitief afgesloten. Wellicht zijn de bepalingen van het decreet echter niet meer dan één van de oorzaken van het geringe aantal initiatieven in Vlaanderen. In de literatuur omtrent milieubeleidsvereenkomsten wordt een groot aantal voorwaarden en omstandigheden beschreven die min of meer vervuld dienen te zijn om tot succesvolle onderhandelingen en overeenkomsten te kunnen komen. Verschillende van deze "succesfactoren" zijn in Vlaanderen nog niet of onvoldoende gerealiseerd (bv. een goede methode voor instrumentenkeuze, een op doelgroepenoverleg afgestemde ambtelijke organisatiestructuur en -cultuur, ...). Ook dit lijkt door het milieubeleidsplan 1997-2001 bevestigd te worden vermits wordt gesteld dat "onderzoek nodig is over de wijze waarop de toepassing van dit instrument (m.n. milieubeleidsvereenkomsten) gestimuleerd kan worden".

Met de publicatie van dit rapport wil de SERV ten eerste een bijdrage leveren aan het aangekondigde onderzoek en aan de vooropgestelde evaluatie van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten.

Het afsluiten van convenanten vormt evenwel geen doel op zich. In dit rapport wenst de SERV dan ook ten tweede de mogelijke betekenis van convenanten in het geheel van een eveneens in het milieubeleidsplan 1997-2001 aangekondigde effectieve en efficiënte instrumentenmix te onderstrepen.

1.2 Afbakening

In de juridische literatuur omtrent overeenkomsten worden verschillende categorieën onderscheiden. Zo kan een indeling worden gemaakt in:

- *Zuiver privaatrechtelijke overeenkomsten.* Als de overheid zich gedraagt als een particulier, dan verschillen overeenkomsten met de overheid niet van andere privaatrechtelijke overeenkomsten;
- *Administratieve contracten.* Dit zijn overeenkomsten tussen de overheid en een particulier, met het verzekeren van een openbare dienst of het uitvoeren van werken van openbaar nut tot voorwerp;
- *Beleidsvereenkomsten:* deze overeenkomsten tussen overheid enerzijds en een particuliere onderneming, vennootschap, beroeps- of vakvereniging anderzijds, hebben een bepaald beleidsobjectief voor ogen en fungeren als alternatief voor het opleggen door de overheid van haar wil via wetten, besluiten of reglementen. Ze beogen de formulering en/of tenuitvoerlegging van het overheidsbeleid in een of andere sector, bv. in het kader van het milieubeleid. Beleidsvereenkomsten of convenanten bestaan dus niet alleen in de milieusector. In Nederland werden tevens convenanten afgesloten in bijvoorbeeld de gezondheidszorg, de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, enz.

In de milieuliteratuur worden naast de vermelde convenanten tussen overheid en "organisaties in het beleidsveld" (de zgn. beleidsconvenanten) ook bestuursconvenanten en gedragscodes onderscheiden. Bestuursconvenanten bevatten afspraken tussen overheidsorganen onderling en gedragscodes afspraken of intenties binnen en tussen maatschappelijke organisaties. In dit rapport worden, gezien het bereik van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten, enkel de "beleidsconvenanten" behandeld, en met name overeenkomsten tussen overheid en *organisaties van bedrijven*. Gemeentelijke milieuconvenanten, eenzijdige gedragscodes, afspraken met individuele bedrijven e.d. maken dus geen voorwerp van analyse uit. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat dergelijke milieuconvenanten ook mogelijk zijn en dat de conclusies van voorliggend rapport ook voor dergelijke types overeenkomsten kunnen gelden.

Onder een *milieubeleidsvereenkomst* wordt in dit rapport m.a.w. verstaan een genegotieerd akkoord of contract tussen een overheid en het bedrijfsleven met wederzijdse engagementen in het kader van het milieubeleid.

1.3 Inhoud en samenvatting

Dit rapport wil een grondig inzicht bieden in het gebruik, de mogelijkheden en beperkingen, en de voorwaarden voor een succesvolle toepassing van milieubeleidsvereenkomsten in Vlaanderen. Het is gebaseerd op een uitgebreide studie van de theoretische en empirische literatuur terzake. De meer theoretische delen in het rapport worden steeds geïllustreerd met concrete voorbeelden uit de praktijk, voornamelijk maar niet uitsluitend uit het buitenland.

Concreet bevat het rapport naast deze inleiding nog 6 hoofdstukken. *Hoofdstuk 2* is inleidend van aard. Het geeft een algemeen overzicht van de praktijk op het vlak van milieubeleidsvereenkomsten in de Europese Unie en in Vlaanderen. Het hoofdstuk leert dat het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten met het bedrijfsleven een toenemend gebruik kent in steeds meer Europese landen. De toepassing, de inhoud, de totstandkoming en de juridische kenmerken lopen echter sterk uiteen. Ook op het vlak van de praktijkervaring is sprake van een wisselend succes. Sommige convenanten werden succesvol bevonden; andere voldeden niet. Dezelfde zwakke punten bij bestaande milieubeleidsvereenkomsten komen vaak terug: het ontbreken van adequate opvolging en rapportering van de bereikte resultaten (monitoring), de bescherming van de belangen van derden (openbaarheid, transparantie), en de afdwingbaarheid (geen sancties, onduidelijke verplichtingen). Belangrijk is echter dat meer en meer wordt ingezien dat convenanten slechts goede instrumenten kunnen zijn indien bepaalde randvoorwaarden zijn gerealiseerd. Dit inzicht heeft in een aantal landen reeds geleid tot richtlijnen of wettelijke regels voor de opmaak van milieuconvenanten. Er wordt momenteel in sommige landen (bv. Nederland) dan ook gesproken van "tweede generatie convenanten", die erin slagen om eerder vastgestelde tekortkomingen te vermijden.

Een wettelijke regeling van milieuconvenanten bestaat enkel in Vlaanderen en - meer beperkt - in Denemarken. In Oostenrijk en Zwitserland werden recent initiatieven genomen om aan milieuconvenanten een duidelijker juridisch statuut te geven. In andere landen (bv. Nederland, Portugal, Nieuw Zeeland) zijn administratieve richtlijnen opgesteld die fungeren als "code van goede praktijk" voor de opmaak van milieubeleidsvereenkomsten. In nog andere landen bestaan geen richtlijnen, maar wordt een tendens naar een meer formele en publieke aanpak vastgesteld (bv. Duitsland). In Vlaanderen is de aandacht voor milieubeleidsvereenkomsten van vrij recente datum. In verschillende plannen en beleidsbrieven werd het afsluiten van convenanten aangekondigd, maar op het vlak van de effectieve uitvoering zijn de resultaten beperkt gebleven. Sinds de inwerkingtreding van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten werd op dit ogenblik voor één ontwerp (een ontwerpovereenkomst betreffende oud papier) de goedkeuringsprocedure gestart. Buiten het decreet om werden in 1995 en 1996 twee milieuconvenanten door de Vlaamse overheid ondertekend: een overeenkomst met de Belgische Petroleumfederatie inzake de oprichting van immissiemeetstations die in het automatisch meetnet van de overheid geïntegreerd worden (15/06/1995), en een overeenkomst met organisaties die deel uitmaken van de farmaceutische sector betreffende de selectieve inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen (29/01/1996). De genoemde milieubeleidsvereenkomst betreffende oud papier bevindt zich momenteel in de eindfase van de goedkeuringsprocedure en binnenkort zal de procedure voor een tweede overeenkomst inzake oud papier worden gestart.

De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de basiselementen voor de verdere uitwerking van de probleemstelling van het rapport. *Hoofdstuk 3* beschrijft het beleidsmatig kader voor milieubeleidsvereenkomsten. Het doel van dit deel is convenanten te positioneren binnen het instrumentarium en binnen de milieubeleidsketen om zo een zicht te krijgen op de potentiële voor- en nadelen van dit beleidsinstrument. Er wordt aangetoond dat het antwoord op de vraag of milieubeleidsvereenkomsten geschikt zijn, afhangt van hun precieze inhoud en van de specifieke context waarin zij worden ingezet. Een overzicht van de theoretische en de in praktijk vastgestelde voor- en nadelen van milieubeleidsvereenkomsten biedt immers onvoldoende houvast om een algemeen geldend oordeel te vellen over de opportuniteit van convenanten als instrument van milieubeleid. Wanneer bepaalde convenanten meer of minder succesvol blijken, zegt dat even weinig over de convenantsfiguur als zodanig als het succes of falen van een bepaalde wet iets zou zeggen over de wetsfiguur in algemene zin. Wel onderstrepen reeds gemaakte evaluaties van afgesloten milieubeleidsvereenkomsten het belang van waakzaamheid en van het bewaken van de kwaliteit van convenanten. Daarom lijkt het uitwerken van richtlijnen of regels voor de opmaak en beoordeling van (ontwerp)convenanten aangewezen.

In *hoofdstuk 4* komt het juridisch kader aan bod. Het doel hiervan is de belangrijkste wettelijke bepalingen die betrekking hebben op milieuconvenanten aan te geven. Het gaat dan in de eerste plaats om het Vlaamse decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten maar ook om het verbintenissenrecht en het mededingingsrecht. Daarnaast wordt tevens de recente mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Parlement over milieuconvenanten besproken. Dit juridisch kader wordt bewust beknopt behandeld gezien de specifieke sociaal-economische invalshoek van de SERV. Uit de evaluatie van het decreet en de ervaring in andere landen, blijkt dat het probleem met de huidige regeling in Vlaanderen dubbel is. Aan de ene kant is er het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten dat voor specifieke elementen inhoudelijke en procedurele vereisten vaststelt die soms als te vergaand worden ervaren en waardoor initiatieven blijkbaar worden belemmerd. Aan de andere kant is er momenteel voor talrijke andere aspecten, zowel inhoudelijke als procedurele, weinig of niets voorzien, waardoor initiatieven ook niet worden gestimuleerd.

Het is dan ook aangewezen deze bestaande situatie in Vlaanderen bij te sturen, indien men succesvolle milieubeleidsvereenkomsten wil gaan afsluiten. Daarbij wordt best vertrokken van een inventarisatie van factoren die het succes of falen van milieubeleidsvereenkomsten bepalen. De hoofdstukken 5 en 6 beschrijven deze factoren. In *hoofdstuk 5* komen externe succesfactoren voor de totstandkoming van convenanten aan bod. Het gaat om een aantal situatiemerken die mee het succes of falen van het totstandkomingsproces bij milieubeleidsvereenkomsten kunnen voorspellen of verklaren. Zij worden ingedeeld in zes categorieën: (1) het beleids- en wettelijk kader, (2) de inhoud en de doelstellingen van een milieubeleidsvereenkomst, (3) de kenmerken van de betrokken doelgroepen, (4) de betrokkenheid van derden-belanghebbenden, (5) de aanpak en organisatie en (6) culturele factoren. Uit de analyse blijkt dat deze omstandigheden vaak tevens van invloed zijn op de effecten en de naleving van convenanten.

De externe succesfactoren staan tegenover de interne succesfactoren die in *hoofdstuk 6* worden behandeld. Daarin worden aandachtspunten t.a.v. convenanten als document

opgesomd. Deze aandachtspunten worden gestructureerd rond de verschillende onderdelen die een convenant in vele gevallen omvat. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat een modelconvenant wordt voorgesteld. Dit is echter *niet* de bedoeling. Het hoofdstuk moet veeleer worden opgevat als een algemene inventarisatie van mogelijk belangrijke factoren, zonder dat deze per definitie altijd en overal gerealiseerd moeten zijn.

Op basis van deze inventarisatie is het volgens de Raad een kleine stap naar de noodzakelijke evaluatie van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten en naar de realisatie van de randvoorwaarden voor de succesvolle toepassing van milieuconvenanten in Vlaanderen.

De Raad heeft in *hoofdstuk 7* een mogelijke werkwijze voorgesteld om een betere beleidsmatige omkadering voor milieuconvenanten tot stand te brengen. Met name wordt voorgesteld dat door het beleid, op basis van de gemaakte inventarisatie van succesfactoren, wordt bekeken welke factoren in een soort checklist van aandachtspunten voor de opmaak van milieubeleidsvereenkomsten kunnen worden opgenomen. Het kan daarbij zowel gaan om aandachtspunten voor de inhoud van een milieubeleidsvereenkomst als om procedurele aandachtspunten of meer algemene randvoorwaarden die vervuld moeten zijn. Vervolgens kan worden nagedacht over de vertaling van deze aandachtspunten in concrete beleidsmaatregelen. Hier staan verschillende mogelijkheden open. De aandachtspunten kunnen worden vertaald in algemene beleidsacties (bv. het aanstellen van doelgroepencoördinatoren), zij kunnen worden opgenomen in indicatieve richtlijnen voor de opmaak van milieubeleidsvereenkomsten waarvan in functie van de specifieke omstandigheden kan worden afgeweken, of zij kunnen formeel worden vastgelegd in algemene wettelijke voorschriften. Bij deze keuze om een bepaald aandachtspunt wettelijk te regelen dan wel op te nemen onder de indicatieve richtlijnen of de andere beleidsacties moeten proportionaliteit en subsidiariteit uitgangspunten zijn. Dit impliceert dat alleen datgene wettelijk wordt geregeld waarvoor een wettelijke regeling ook nodig is, of m.a.w. dat onnodige reglementering wordt vermeden en dat de regelgeving niet verder gaat dan noodzakelijk is.

Deze stappen moeten toelaten om enerzijds het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten bij te sturen waar nodig en anderzijds de noodzakelijke beleidsmatige randvoorwaarden te creëren.

Deel 8 tenslotte bevat de bibliografie van het literatuuronderzoek.

2 MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN IN PRAKTIJK

Dit hoofdstuk geeft een algemeen beeld van de *praktijk* op het vlak van milieubeleidsvereenkomsten in de Europese Unie en in Vlaanderen. Eerst wordt een kort algemeen overzicht gegeven van het gebruik en de resultaten van milieubeleidsvereenkomsten. Daarna wordt ingegaan op de beleidsvoornemens en realisaties in Vlaanderen.

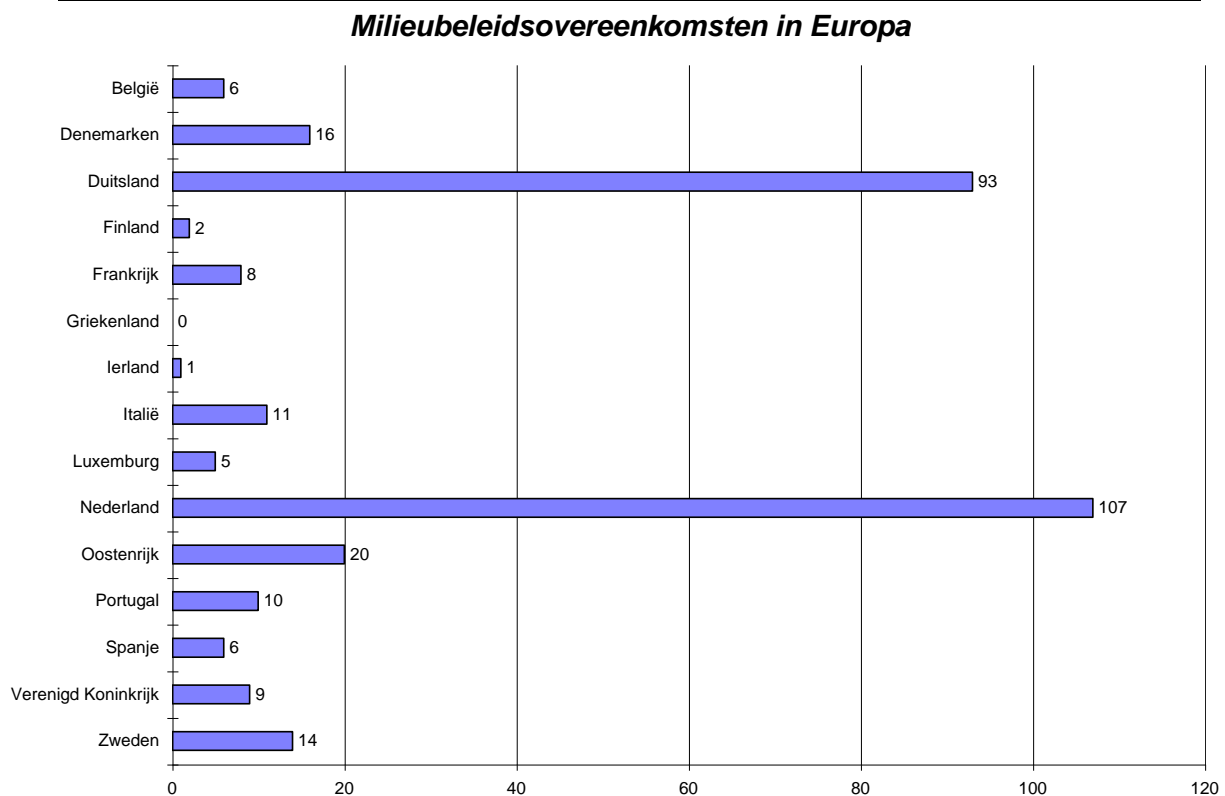
2.1 Gebruik van milieubeleidsvereenkomsten in de praktijk

2.1.1 Een toenemend gebruik

Het gebruik van vrijwillige overeenkomsten tussen overheid en het bedrijfsleven op het vlak van het milieubeleid kent een groeiende belangstelling in een toenemend aantal landen. Een enquête uitgevoerd in 1994 door het OESO-secretariaat bij de lidstaten leverde een inventaris op van 75 milieubeleidsvereenkomsten in 12 OESO-landen. Gezien niet alle OESO-lidstaten de enquête terugstuurden en de ingestuurde antwoorden evenmin volledig zijn - voor België bijvoorbeeld werden enkel de federaal afgesloten convenanten in de inventaris opgenomen - ligt het aantal vermoedelijk veel hoger.

Een meer recente bevraging door de Europese Commissie bevestigt dit vermoeden. De Europese enquête gaf een totaal van meer dan 300 milieuovereenkomsten afgesloten in de lidstaten van de Europese Unie (zie onderstaande figuur). De meeste van deze milieubeleidsvereenkomsten werden de jongste twee jaren afgesloten. In 1995 bijvoorbeeld werden er in Europa evenveel milieuconvenanten afgesloten als in de volledige periode 1986-1990. Bovendien werd vastgesteld dat de onderhandelingen over nieuwe convenanten in een aantal landen ver gevorderd zijn (bv. Denemarken, Spanje, Frankrijk, Ierland, Nederland, Finland, ...). Koplopers zijn Nederland met meer dan 100 milieubeleidsvereenkomsten en Duitsland met ongeveer 90. Ook bij deze cijfers kan echter worden opgemerkt dat het aantal milieuconvenanten in de EU hoger ligt. In de Europese inventaris zijn namelijk evenmin de convenanten opgenomen die bijvoorbeeld in België en Duitsland op regionaal niveau werden afgesloten.

Meer algemeen kan worden opgemerkt dat informatie over het precieze aantal convenanten in verschillende landen niet steeds consistent is als gevolg van uiteenlopende definities en het verschillend tijdstip waarop de inventarisatie in de diverse landen gebeurde. Er moet daarom niet al te veel belang worden gehecht aan de vermelde aantallen op zich. Wel vormen zij een goede indicatie voor het toenemend gebruik en voor het relatieve belang van convenanten in het milieubeleid van de verschillende landen.



Bron: CEC, 1996 en CEC, 1997.

2.1.2 Een zeer verscheiden gebruik

Milieubeleidsvereenkomsten kennen een zeer verscheiden gebruik. Dit blijkt uit de inhoud, de totstandkoming en de juridische kenmerken van de bestaande convenanten.

- De *inhoud* van de bestaande milieubeleidsvereenkomsten loopt sterk uiteen. Convenanten worden ingezet op verschillende terreinen van het milieubeleid (afval, water, lucht, geluid, natuur, energie, milieumanagement, informatieverstrekking, communicatiestructuren, ...), in allerlei bedrijfssectoren (in Nederland bijvoorbeeld waren op 1 juli 1995 reeds 37 bedrijfstakken betrokken bij de zgn. “meerjarenafspraken energie-efficiency”) en hebben betrekking op alle aangrijpingspunten van beleid (inputs, processen, afval en emissies, producten, ...). Milieubeleidsvereenkomsten kunnen verbintenissen bevatten voor individuele bedrijven (bijvoorbeeld emissienormen) of voor groepen van bedrijven (bijvoorbeeld een collectieve emissiereductiedoelstelling voor de gehele bedrijfssector). De industrie verbindt zich meestal tot het behalen van milieudoelstellingen binnen een overeengekomen tijdschema, terwijl de overheid over het algemeen geen formele verplichting op zich neemt maar zich er vaak informeel toe verbindt om geen regelgeving in te voeren op punten uit een lopende milieubeleidsvereenkomst. In een milieubeleidsvereenkomst kan dus worden bepaald dat de overheid nieuwe regelgeving achterwege laat, maar evengoed dat zij de totstandkoming van regelgeving op een bepaald terrein integendeel juist bevordert. Daarnaast kan een milieubeleidsvereenkomst afspraken bevatten waarin de overheid

zich verplicht tot het voeren van overleg, het verrichten van onderzoek, het geven van voorlichting of subsidies enz.

- Ook de *totstandkoming* van milieubeleidsvereenkomsten kan sterk verschillen. Het initiatief voor het afsluiten van een milieubeleidsvereenkomst bijvoorbeeld kan komen van de industrie (zoals bij het Belgische batterijenconvenant) of van de overheid (zoals bij het Belgische wasmiddelenconvenant), al dan niet mede onder druk van milieugroeperingen en de publieke opinie; de duur van de onderhandelingen kan variëren van enkele weken (zoals bij het batterijenconvenant) tot enkele jaren (zoals bij het zgn. elektriciteitsconvenant in België) enz.
- *Juridische kenmerken* verschillen eveneens sterk. Sommige overeenkomsten hebben de vorm van een contract met verbintenissen vanwege zowel het bedrijfsleven als de overheid, terwijl andere de vorm aannemen van eenzijdige verklaringen vanuit het bedrijfsleven, die formeel of informeel door de overheid erkend worden. Een wettelijke regeling van milieuconvenanten is het meest gedetailleerd uitgewerkt in Vlaanderen. Daarnaast bestaat enkel in Denemarken een - meer beperkte - wettelijke omkadering. In Oostenrijk en Zwitserland werden recent initiatieven genomen om aan convenanten een duidelijk juridisch statuut te geven (OECD, 1996b). In andere landen (bv. Nederland, Portugal, Nieuw Zeeland) zijn administratieve richtlijnen opgesteld. Zij fungeren als "code van goede praktijk" voor de opmaak van milieubeleidsvereenkomsten en bevatten zowel inhoudelijke richtlijnen als richtlijnen voor de totstandkoming en de bekendmaking. In nog andere landen bestaan geen richtlijnen, maar wordt een tendens naar een meer formele en publieke aanpak vastgesteld teneinde de effectiviteit van dergelijke overeenkomsten te vergroten (bv. Duitsland, en ook op Europees niveau, cf. infra).

2.1.3 Enkele praktijkervaringen

Zoals vermeld werden er in verschillende landen, vooral de laatste jaren, veel milieubeleidsvereenkomsten afgesloten. Het is dan ook niet mogelijk om in dit rapport voor elk bestaand convenant een inzicht te verschaffen in de praktijkervaring. Daarvoor wordt verwezen naar andere studies (OECD; 1996d; CEC, 1996; EEA (te verschijnen); zie tevens de bibliografie voor geografisch beperktere evaluatiestudies zoals Klok, 1989; ARORA en CASON, 1994; De Raedemaeker, 1994a; Bocken e.a., 1994a; MEZ, 1995 en 1996; Seyad e.a., 1996, enz.).

In deze paragraaf worden enkele illustratieve voorbeelden van praktijkervaringen gegeven. In de volgende paragraaf worden de algemene conclusies uit diverse evaluatieonderzoeken samengevat. De praktijkervaring met convenanten is bovendien verwerkt in de overige hoofdstukken van dit rapport. Met name worden het belang en de praktijkwaarde van de diverse aandachtspunten op het vlak van de totstandkoming en de inhoud van convenanten steeds geïllustreerd met *concrete voorbeelden uit de praktijk*.

Een evaluatie van de prestatie van de afgesloten milieubeleidsvereenkomsten is omwille van verschillende redenen geen eenvoudige opdracht (OECD, 1996d). (1) Ten eerste worden convenanten in verschillende landen pas recent gebruikt, zodat het vaak nog te

vroeg is om de resultaten te kunnen beoordelen. (2) Ten tweede worden convenanten zelden volledig los van andere beleidsinstrumenten zoals regelgeving en financiële regulering ingezet, zodat het vaak moeilijk is om de invloed van convenanten te isoleren uit het volledige pakket maatregelen dat werd ingezet. (3) Ten derde heeft het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten vaak meerdere doelstellingen. (4) Tenslotte kan worden vastgesteld dat de prestatie van convenanten veelal afhankelijk is van een hele reeks factoren waaronder de politieke, culturele en sociaal-economische context waarin zij functioneren.

Ad (1)

Een voorbeeld van een convenant waar het nog te vroeg is om de naleving te kunnen beoordelen, is de Duitse "Erklärung der deutschen Wirtschaft zu Klimavorsorge, Selbstverpflichtungserklärung" (SVE) die in 1995 werd aangegaan (OECD, 1996d). In 1996 kwam een gewijzigde versie tot stand (zie verder). De doelstelling van dit convenant, die werd ondertekend door de Duitse industriefederatie en diverse andere beroepsverenigingen, is de vermindering van hun CO₂-emissies of energieverbruik met 20% in de periode tot het jaar 2005 (basisjaar 1990). Het convenant dekt meer dan 71% van het industriële energieverbruik in Duitsland en meer dan 99% van de publieke energievoorziening. De eerste rapportering over de resultaten van het convenant gebeurt in augustus 1997.

In Nederland lopen de "Meerjarenafspraken" met de industrie over energie-efficiëntie al langer en zijn intussen reeds twee evaluaties gebeurd (MEZ, 1995 en 1996). De globale doelstelling van deze meerjarenafspraken is een efficiëntie-verbetering van gemiddeld 20% tot het jaar 2000 op het energieverbruik (t.o.v. 1989). De overeenkomsten dekken momenteel meer dan 90% van het primaire industriële energiegebruik. Uit de meest recente evaluatie, gemeten over 70% van het energieverbruik, is gebleken dat in de periode 1989-1994 al zo'n 9% efficiëntie-verbetering is bereikt. Volgens de Nederlandse overheid ligt het beleid hiermee goed op koers om de doelstelling voor 2000 te behalen. De meerjarenafspraken zijn m.a.w. tot dusver succesvol.

De Portugese milieubeleidsvereenkomst uit 1988 met de papier- en pulpindustrie is een voorbeeld van een convenant die reeds afgelopen is. De daarin vastgelegde emissiegrenswaarden voor onder meer afvalwater moesten zijn gerealiseerd in 1991. Uit een tussentijdse evaluatie bleek dat slechts twee van de acht bedrijven betekenisvolle vooruitgang maakten en de termijn van de overeenkomst zouden respecteren. Na juridische stappen en bijkomend overleg deden ook de overige bedrijven aanzienlijke inspanningen. Tegen 1993 werden de grenswaarden uit de overeenkomst door vrijwel alle bedrijven nageleefd. Gemiddeld genomen werd gevoelig beter gepresteerd dan de normen die overeengekomen waren. Vanaf 1995 voldeden alle bedrijven aan de grenswaarden uit de overeenkomst. Er kunnen dus voorbeelden worden gevonden van zowel succesvolle als minder succesvolle convenanten.

Naast de vraag of de doelstellingen en verplichtingen die in convenanten zijn opgenomen worden nageleefd, kan de effectiviteit van milieubeleidsvereenkomsten ook worden beoordeeld op basis van deze doelstellingen en resultaten zelf. In dat geval moeten doelstellingen en resultaten worden vergeleken met een bepaald referentiescenario, d.w.z. met hoe de situatie geweest zou zijn zonder de overeenkomst. Ook hier is de ervaring gemengd. In het voorbeeld van de vermelde Duitse SVE is gebleken dat de doelstellingen

niet ambitieus zijn. Zonder de overeenkomst ("business as usual scenario") wordt verwacht dat het industriële energieverbruik zou dalen met meer dan 30% tegen 2005 ten opzichte van 1990. Dit betekent dat de Duitse industrie zich met een doelstelling van 20% energiebesparing tot minder zou verbonden hebben dan dat bij ongewijzigd beleid reeds zou plaatsvinden (OECD, 1996d). In de meeste gevallen vertonen de doelstellingen van het Duits convenant dus geen extra inspanningen vanwege de industrie bovenop het "business as usual"-scenario (Jochem 1996; Kohlhaas, 1996). In Nederland daarentegen wordt door de overheid en de industrie geschat dat ongeveer de helft van de 20% efficiëntieverbetering niet zou hebben plaatsgehad zonder de meerjarenafspraken.

Ad (2)

De voorgaande voorbeelden geven reeds aan dat de realisatie van de doelstellingen die worden vooropgezet in milieubeleidsvereenkomsten niet noodzakelijk aan deze overeenkomsten te danken is, maar het gevolg kan zijn van andere factoren. Dit is des te meer het geval indien de convenanten deel uitmaken van een brede instrumentenmix gericht op de realisatie van een bepaalde milieudoelstelling.

Een bekend voorbeeld zijn de convenanten die in verschillende landen werden afgesloten over fosfaatvrije wasmiddelen. In Nederland bijvoorbeeld is op het vlak van de naleving van dergelijk convenant veel meer gebeurd dan waartoe het bedrijfsleven zich had verplicht. De introductie van Groene Persil, met een eenzijdig accent op de fosfaatloosheid van het product, bleek immers een groot succes. Geredeneerd vanuit commerciële belangen was dat voor de concurrentie aanleiding om in hoog tempo ook fosfaatloze wasmiddelen te introduceren. Enigszins tegen de verwachting van de wasmiddelenproducenten in, ondervond de introductie van fosfaatloze wasmiddelen dus een belangrijke marktondersteuning. Dit maakte het voor het bedrijfsleven weinig problematisch om aan de afspraken te voldoen. De verbintenissen van het bedrijfsleven in het Belgische fosfatenconvenant uit 1988 waren vrij beperkt: alle leden van Detic/Tracogras verbonden zich om binnen de 6 maand minstens één fosfaatvrij wasmiddel op de markt te brengen en dit in voldoende hoeveelheden om aan de vraag te voldoen. Men wilde duidelijk de reactie van de consument afwachten. De fosfaatvrije wasmiddelen werden ook in België een groot succes, in die mate zelfs dat het milieubewustzijn van de consument nadien de motor is geweest voor diverse ecologisch geïnspireerde productvernieuwingen (bv. navulpakken, compacte poeders,...).

Nog een voorbeeld is het Amerikaanse Energy Efficiency Improvements (CE-189) Program, waarin vrijwillige energie-efficiëntiedoelstellingen waren opgenomen. Ook hier werden de doelstellingen ruim gehaald. Dit was echter vooral te wijten aan marktfactoren en niet zozeer aan de overeenkomst. Statistisch onderzoek vond geen energiebesparingen die direct aan het programma toe te schrijven waren. Bedrijven die niet deelnamen aan het programma hadden vergelijkbare resultaten geboekt (OECD, 1996d).

Ad (3)

Een derde bemerking was dat het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten vaak meerdere doelstellingen heeft. Convenanten zouden m.a.w. op meer criteria dan enkel de naleving of milieu-effectiviteit moeten worden beoordeeld. Andere belangrijke aspecten zijn de efficiëntie of kosten-effectiviteit van convenanten, maar ook minder gemakkelijk te kwantificeren factoren zoals de voordelen van samenwerking, overleg en uitwisseling van

informatie tussen overheid en bedrijfsleven die op termijn zeer belangrijk kunnen zijn voor onder meer de effectiviteit en efficiëntie van het milieubeleid.

Op dit punt zijn de meeste empirische studies het erover eens dat convenanten wegens hun flexibiliteit in de uitvoering (zie hoofdstuk 3) veelal toelaten dat milieuresultaten worden gerealiseerd tegen lagere kosten dan wanneer meer traditionele reglementering was ingezet, al blijft het moeilijk om dit kwantitatief te onderbouwen. Voorbeelden zijn hier de Nederlandse meerjarenafspraken over energie-efficiëntie, de Nederlandse milieuconvenanten in het kader van het doelgroepenbeleid, de Deense overeenkomst inzake recycling van transportverpakkingen, het Belgische CFK-spuitsbussenconvenant, enz.

Ad (4)

Een laatste bemerking was dat de prestatie van convenanten vrijwel steeds afhankelijk is van een hele reeks factoren waaronder de politieke, culturele en sociaal-economische context waarin zij functioneren. In die zin hoeft het wellicht geen verbazing te wekken dat de (recente) Nederlandse convenanten over het algemeen vrij goed blijken te functioneren. Convenanten hebben er immers reeds een hele evolutie doorgemaakt. In de jaren '80 ging het vooral om zgn. gentlemen's agreements, waarin partijen hun intenties verwoordden. Er bestond grote onzekerheid over hun juridische status en afdwingbaarheid. Bepalingen inzake monitoring, evaluatie en inspraak ontbraken dikwijls. De relatie tussen convenanten en andere instrumenten zoals regelgeving en milieuvergunningen was onduidelijk. Nadien is de praktijk geëvolueerd naar meer uniforme instrumenten. Er werden richtlijnen uitgevaardigd over de vorm en de inhoud van convenanten, zodat bepaalde aspecten zoals monitoring, evaluatie, wijziging, geschillenregeling, e.d. voortaan normaal gezien in alle convenanten geregeld zijn. Ook de juridische status en de relatie met bijvoorbeeld de vergunningverlening is uitgeklaard.

Bovendien worden convenanten in Nederland ondersteund door een gans beleid dat daarop is afgestemd. In plaats van ad hoc onderhandelingen over afzonderlijke thema's en doelstellingen te voeren, vinden onderhandelingen gestructureerd plaats in het kader van het zgn. doelgroepenbeleid en wordt het afsluiten van convenanten begeleid door een aantal maatregelen en voorzieningen.

De *convenanten* die in Nederland worden afgesloten in het kader van de zgn. *doelgroepenbenadering* zijn in feite meer dan louter een milieubeleidsinstrument. Zij beogen een grotere samenhang in het milieubeleid en een integratie en afstemming van de gehele instrumentenmix op niveau van de doelgroep. De doelgroepenbenadering is er onder meer op gericht met het bedrijfsleven convenanten af te sluiten over de opmaak en implementatie van zgn. Bedrijfs Milieu Plannen (BMP's). Uitgangspunten van deze benadering zijn:

- milieuproblemen worden het best in overleg met het bedrijfsleven opgelost;
- het doelgroepenoverleg draagt bij aan een consistent milieubeleid en vergroot de zekerheid voor individuele bedrijven;
- de overheid is verantwoordelijk voor het formuleren van milieudoelstellingen;
- de doelgroep is verantwoordelijk voor het realiseren van de taakstellingen.

In hoofdlijnen volgt de uitvoering van dit beleid de volgende stappen:

1. Het formuleren van bedrijfstakgewijze milieudoelstellingen (de Integrale Milieutaakstelling (IMT) voor de bedrijfstak), uitgaande van de emissiereductiedoelstellingen uit het nationale milieubeleidsplan.
2. Het opstellen van een gezamenlijke intentieverklaring door bedrijfstakorganisaties en overheden, waarin het beoogde eindresultaat van het overleg en de weg om dit te bereiken worden aangegeven. Simultaan hiermee wordt een publiciteitscampagne naar individuele bedrijven toe opgestart, om hen in te lichten over de sectoriële doelstellingen en over mogelijkheden om emissies en afvalstromen te beperken.
3. Het opstellen van een document dat de resultaten van het bedrijfstakoverleg vastlegt en door de deelnemers aan het overleg wordt onderschreven. Dit document heeft het karakter van een implementatieplan waarin de te nemen maatregelen worden aangegeven en waarin wordt vastgelegd welke instrumenten, bv. in het vergunningenbeleid, zullen worden gebruikt om te bereiken dat de individuele bedrijven het plan daadwerkelijk uitvoeren. Dergelijk document kan o.a. de vorm krijgen van een *convenant*.
4. De implementatie op bedrijfsniveau van de maatregelen voorzien in de implementatieplannen. Daartoe worden door bedrijven Bedrijfsmilieuplannen (BMP) opgesteld die de voorgenomen activiteiten en inspanningen van het bedrijf op milieugebied beschrijven. Deze plannen expliciteren de bijdrage van het bedrijf aan de realisatie van de IMT voor de bedrijfstak.
5. De monitoring van de resultaten. De betrokken bedrijven rapporteren over de feitelijke milieubelasting en getotaliseerde rapportages per bedrijfstak geven een inzicht in de realisatie van de IMT. De wijze waarop de monitoring plaatsvindt wordt vastgelegd in de conventanten; waarbij de rapportages van bedrijven worden afgestemd op andere reeds bestaande milieurapportages van bedrijven.
6. Conventanten worden mee gestimuleerd door het vergunningenbeleid. Elementen uit het BMP worden ingebracht in de vergunningsprocedure, waardoor de aanvraag kan worden vereenvoudigd en de voorschriften veel minder gedetailleerd kunnen zijn. Voor bedrijven die de intentieverklaring niet ondertekenen of niet naleven wordt er via vergunningsvoorwaarden naar gestreefd dat zij een vergelijkbare inspanning op milieugebied leveren.

Voor het Nederlandse *energiebesparingsbeleid* wordt een vergelijkbare aanpak gevolgd:

1. De Nederlandse regering heeft in haar milieubeleidsplannen en nota's over energiebesparing de *doelstellingen* vastgelegd. Voor het bedrijfsleven luidt de doelstelling dat in het jaar 2000 de energie-efficiëntie met 20% moet zijn verbeterd ten opzicht van 1989.
2. Deze doelstelling wil men bereiken via zgn. 'meerjarenafspraken' (MJA). Daartoe benadert de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu bv (Novem, een onafhankelijke instelling opgericht door het Ministerie van Economische Zaken) de bedrijfstakorganisaties met een voorstel om een inventarisatie van de energiebesparingsmaatregelen te doen. Wanneer de branche op dit voorstel ingaat, wordt dit in een *intentieverklaring* vastgelegd die door Novem, de branche-organisatie en het Ministerie van Economische Zaken wordt ondertekend. Daarin verklaren de partijen dat ze van plan zijn om binnen een bepaalde periode te streven naar het afsluiten van

een meerjarenafsprak wordt vastgelegd dat de sector bereid is om maatregelen te nemen inzake de besparing van energie met om en nabij 20% in het jaar 2000. De intentieverklaring voorziet tevens in de inventarisatie van energiebesparingsmogelijkheden in de betrokken sector omdat die voor elke sector verschillend zijn. De latere doelstelling of taakstelling voor de sector is op de resultaten van deze inventarisatie gebaseerd.

3. Vervolgens wordt de *inventarisatie* uitgevoerd. Deze gebeurt door een bedrijfstakorganisatie, onder begeleiding van Novem. In veel gevallen wordt daarbij de assistentie ingeroepen van een adviesbureau of onderzoeksinstituut. Voor de inventarisatie worden subsidies toegekend, maar ook het bedrijfsleven draagt financieel bij. De inventarisatie levert onder meer een beschrijving op van de bedrijfstak, de vaststelling van het energieverbruik in het referentiejaar (1989) en een overzicht van de aanwezige mogelijkheden om energie te besparen.
4. Op basis van de resultaten van de inventarisatie wordt een *meerjarenafsprak* (MJA) opgemaakt. Deze MJA, die wordt ondertekend door de branchevereniging, de individuele bedrijven en het Ministerie van Economische Zaken, bevat de concrete afspraken. De in de MJA vastgelegde doelstellingen of taakstellingen kunnen per industriesector afwijken van deze nagestreefde efficiëntieverbetering voor de hele industrie. Dit heeft te maken met verschillen in de reële mogelijkheden in de afzonderlijke sectoren om verder energiebesparingen tot stand te brengen (cfr. inventasatiefase). De uiteindelijk in de meerjarenafspraken opgenomen doelstelling kan zowel lager als hoger dan de collectieve doelstelling van 20% efficiëntie-verbetering liggen. Een MJA bevat naast de doelstelling voor de sector ook de concrete verplichtingen van de bedrijven (o.m. de opmaak bedrijfsenergiebesparingsplannen, zie verder) en afspraken over monitoring en rapportering van de resultaten, over de subsidies en andere ondersteuning (bv. advies) door de overheid, over publiciteit en geheimhouding, over een permanente overlegstructuur voor bespreking van resultaten en problemen, enz.
5. Ook de taakstelling voor de bedrijfstak is een collectieve doelstelling. Het geldt als gemiddelde voor de gehele bedrijfstak. In de uitvoering is een MJA dus flexibel: de besparingen kunnen dus per bedrijf onderling verschillen, maar de sector als geheel streeft naar een gezamenlijke realisatie van de vastgelegde doelstelling. Binnen de bedrijfstakorganisatie vindt een verdere interne afstemming plaats. De overheid komt hier niet tussen. Er wordt wel afgesproken dat voor elk individueel bedrijf een gedetailleerd *energiebesparingsplan* moet worden opgesteld dat aangeeft welke doelstelling wordt vooropgesteld en welke stappen daarvoor zullen worden gezet.
6. Deze energiebesparingsplannen spelen niet alleen een rol in het kader van de MJA, maar ook verder in het kader van de *vergunningverlening*. Om een afstemming tussen de MJA en de milieuvergunningen te bewerkstelligen, werden eveneens afspraken gemaakt, niet tussen bedrijven en overheden, maar tussen de rijksoverheid en de vergunningverleners. Daarin wordt aangegeven hoe zij moeten omgaan met de meerjarenafspraken in de vergunningsprocedure. Hierop wordt verder in dit rapport dieper ingegaan.

2.1.4 Algemene conclusies uit evaluatieonderzoek

Uit diverse onderzoeken naar de resultaten van milieubeleidsvereenkomsten in de praktijk blijkt dat deze instrumenten in het verleden met wisselend succes zijn ingezet (zie bv. CEC, 1996b; OECD, 1996d). Een algemene uitspraak over de milieu-effectiviteit van convenanten is echter moeilijk als gevolg van de verschillen in doelstellingen, in benaderingen en in de culturele, politieke, economische en milieu-hygiënische context. Gevalstudies tonen aan dat de effectiviteit van milieubeleidsvereenkomsten inderdaad verschilt van geval tot geval en afhangt van de specifieke omstandigheden. Bovendien kan worden opgemerkt dat het instrument convenant binnen het milieubeleid nog vrij jong is zodat conclusies over de huidige praktijk niet noodzakelijk ook voor de toekomst gelden.

Met deze algemene conclusies in het achterhoofd, kunnen de belangrijkste empirische bevindingen als volgt worden samengevat:

- In verschillende landen zijn de milieubeleidsvereenkomsten te recent of is de ervaring te beperkt om hun milieu-effectiviteit of geschiktheid als milieubeleidsinstrument nu reeds te evalueren. Dit is het geval in bijvoorbeeld Ierland, Spanje en Zweden.
- In landen met meer ervaring en waar reeds een evaluatie had plaatsgevonden, is sprake van een gemengde ervaring. Sommige convenanten werden succesvol bevonden, andere voldeden niet. Specifieke gevalstudies leidden doorgaans tot hetzelfde besluit. Toch is de balans over het algemeen positief. Voorbeelden zijn hier Denemarken, Duitsland, Nederland en Oostenrijk.
- Dezelfde zwakke punten bij milieubeleidsvereenkomsten komen vaak terug: het ontbreken van adequate opvolging en rapportering van de bereikte resultaten (monitoring), de bescherming van de belangen van derden (openbaarheid, transparantie), en de afdwingbaarheid (geen sancties, onduidelijke verplichtingen).

Belangrijk is te onderstrepen dat in verschillende landen de oorzaken van falende milieubeleidsvereenkomsten worden opgezocht om daaruit lessen voor de toekomst te trekken. Er wordt meer en meer ingezien dat convenanten slechts goede instrumenten kunnen zijn indien bepaalde randvoorwaarden zijn gerealiseerd.

“Convenanten en meerjarenafspraken hebben tot successen geleid, met name waar er een nauwe samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven was. (...) Om convenanten op succesvolle wijze toe te passen en innovatie te stimuleren, dienen doelstellingen weliswaar ambitieus, maar ook haalbaar te zijn en moet de uitvoering van het ingezette beleid door ondertekening van het convenant worden gewaarborgd. Ook is tussentijdse evaluatie noodzakelijk om de behaalde resultaten te toetsen en terug te koppelen naar de bedrijven. Koppeling van convenanten aan vergunningen waarbij normen uiteindelijk op niveau van de doelstellingen kunnen worden gesteld, kan bedrijven extra stimuleren.”
 Uit: Arthur D. Little, 1996.

Dit inzicht heeft in een aantal landen reeds geleid tot richtlijnen of wettelijke regels op het vlak van het toepassingsgebied, het totstandkomingsproces en/of de inhoud van milieuconvenanten. Bovendien heeft de ervaring ertoe geleid dat er een evolutie in de kwaliteit van de afgesloten milieubeleidsvereenkomsten plaatsvindt. Er wordt momenteel in sommige landen (bv. Nederland) dan ook gesproken van “tweede generatie convenanten”, die het resultaat zijn van wijzigingen in het proces, de structuur en de inhoud van convenanten en die erin slagen om de eerder vastgestelde tekortkomingen te vermijden (cfr. supra).

Ook de in de vorige paragraaf vermelde Duitse "Erklärung der deutschen Wirtschaft zu Klimavorsorge, Selbstverpflichtungserklärung" (SVE) die in 1995 werd aangegaan en in 1996 werd gewijzigd, kan hier als voorbeeld dienen. "In maart 1996 bracht het Duitse bedrijfsleven een geactualiseerde en aangevulde versie uit van dit convenant. De belangrijkste wijzigingen in vergelijking met de oorspronkelijke overeenkomst zijn onder meer:

- De verklaring dat de emissies zullen worden verminderd "tot 20%" in de periode tot het jaar 2005 werd vervangen door de zinsnede om de emissies te verminderen "met 20%" in de periode tot het jaar 2005;
- Een monitoring proces werd ingevoerd (monitoring procedures waren onvoldoende gespecificeerd in de eerste versie van de SVE)."

Deze wijzigingen werden doorgevoerd als reactie op kritieken op het convenant.

Uit: OECD, 1996d.

2.2 Beleidsvoornemens en realisaties in Vlaanderen

2.2.1 Milieubeleidsvereenkomsten in België en Vlaanderen

In België werden vanaf 1988 door de toenmalige staatssecretaris voor leefmilieu de eerste milieubeleidsvereenkomsten afgesloten. In de periode 1988-1996 gaat het om 8 convenanten waarvan één medeondertekend werd door de Gewesten. Drie daarvan werden gewijzigd of vervangen zodat er in feite 11 convenanten op federaal niveau afgesloten werden.

Vanaf 1990 nam ook het Vlaamse Gewest initiatieven. Tot op heden werden 8 convenanten tussen de Vlaamse overheid en het bedrijfsleven afgesloten, waarvan één samen met de andere gewesten.

Op federaal niveau afgesloten milieubeleidsvereenkomsten

1. Gedragscode tot het verminderen van de hoeveelheid kwik in primaire batterijen die in België op markt worden gebracht (01/01/1988, vervangen door versie 20/04/1990);
2. Overeenkomst over de beperking van het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen als drijfgas in aërosolen (10/03/1988, aangevuld op 30/06/1989);
3. Overeenkomst betreffende het gebruik van fosfaten in wasmiddelen (12/09/1988);
4. Overeenkomst betreffende het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen in de sector van koeltechniek, luchtconditionering en warmtepompen (30/01/1989);
5. Overeenkomst betreffende het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen in de kunststoffenindustrie (03/03/1989, gewijzigd op 22/03/1991);
6. Overeenkomst betreffende de export van pesticiden onderworpen aan de PIC (Prior Informed Consent) procedure (04/11/1991);
7. Overeenkomst betreffende emissiereducties van SO₂ en NO_x afkomstig van elektriciteitsproductie-installaties (18/11/1991, samen met de drie gewesten);
8. Convenant betreffende de vaststelling van maximumgehalten aan totaal fosfor in volledige voeders voor varkens en kippen die aangeduid zijn als "laag-fosfor-voeder" (01/08/1995).

Op Vlaams niveau afgesloten milieubeleidsvereenkomsten

1. Basisovereenkomst inzake voorkoming, recuperatie en recyclage van verpakkingsafval (26/06/1990).
2. Convenant verpakkingsafval (26/03/1991)
3. Overeenkomst betreffende emissiereducties van SO₂ en NO_x afkomstig van elektriciteitsproductie-installaties (18/11/1991, samen met de drie gewesten);
4. Recyclage van aluminiumafval. Protocolakkoord tussen het Waalse Gewest, het Brusselse Gewest, het Vlaamse Gewest en de Belgian Aluminium Association (23/11/1991).
5. Milieubeleidsvereenkomst met de bedrijfssector inzake de opslag van huishoudbrandolie bij particuliere verbruikers voor de verwarming van gebouwen (17/01/1992).
6. Overeenkomst tussen OVAM, de geneesmiddelenindustrie en de apothekers betreffende de selectieve inzameling van oude geneesmiddelen (13/04/1994); *nadien opgevolgd door*.
7. Overeenkomst met organisaties die deel uitmaken van de farmaceutische sector betreffende de selectieve inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen (29/01/1996).
8. Overeenkomst met de Belgische Petroleumfederatie inzake de oprichting van immissiemeetstations, die in het automatisch meetnet van de overheid geïntegreerd worden (15/06/1995).

Naast de vermelde milieubeleidsvereenkomsten werden in Vlaanderen ook andere convenanten afgesloten. Voorbeelden zijn de "milieubeleidsvereenkomst met BASF Antwerpen N.V., Scheldelaan, 2040 Antwerpen, inzake de beperking en voorkoming van milieuverontreiniging aan de bron" (26/10/1991), de milieuconvenant met de gemeenten (30/10/1991), die onlangs (4/12/1996) werd vernieuwd voor de periode 1997-1999, en de milieuconvenant met de provincies. Doordat de eerstgenoemde overeenkomst afgesloten is met een individueel bedrijf en de tweede soort met andere overheden, vallen deze buiten het toepassingsgebied van het decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten en worden zij hier dus ook niet verder behandeld. Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat ook door andere overheden (bv. gemeenten, Waalse gewest) convenanten worden afgesloten met het bedrijfsleven. Hierop wordt om dezelfde reden niet verder ingegaan.

Hierna wordt een chronologisch overzicht gegeven van de beleidsvoornemens en realisaties in Vlaanderen in de periode 1990-1996 (zie tevens onderstaande tabel).

Chronologisch overzicht beleidsvoornemens en realisaties in Vlaanderen

Beleidsdocument	Beleidsvoornemens (niet gerealiseerd/ niet afgerond)	Realisaties (afgesloten convenanten)
1990-1991		
MINA-plan 1990-1995	versterking overleg akkoord met de verpakkingsector	
Afvalstoffenplan 1991-1995	afsluiten van meerjarenplannen overeenkomsten over verpakkingafval, gebruik van basisproducten, productnormen, verpakkingwijzen	Verpakkingafval (26/06/1990) Verpakkingafval (26/03/1991) Aluminiumafval (23/11/1991)
		Elektr. Centrales (18/11/1991)
1992-1995		
Beleidsbrief Minister van Leefmilieu	gebruik van milieubeleidsvereenkomsten convenant met de staalindustrie	
	intentieverklaring energiebeleid bijkomende verpakkingconvenanten overleg autowrakken	Huishoudbrandolie (17/01/1992) Geneesmiddelen (13/04/1994)
Art. 9 afvalstoffendecreet		
Decreet milieubeleids- overeenkomsten.		
	ontwerpovereenkomst oud papier (10/11/1994)	
Ontwerp sectorale milieu- beleidsplannen	overleg over vrijwillige reductie verzurende emissies en zware metalen convenant leveranciers stookolie	
		Immissiemeetst. (15/06/1995)
1995-1997		
Bijdrage Vlaamse adm. Aan het regeerprogramma	afsluiten van convenanten	
Regeerakkoord	afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten REG-convenant	
Beleidsbrief Minister van Leefmilieu	afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten overleg over papierafval, autobanden, autowrakken, batterijen, wit- en bruingoed	
		Geneesmiddelen (29/01/1996)
Milieubeleidsplan 1997- 2001	afspraken met de doelgroepen onderzoek stimulering convenanten	
Ontwerp uitvoeringsplan hh. Afvalstoffen	afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten overleg met uitgevers van kranten tijdschriften en gratis regionale pers en met de uitgevers van telefoonboeken, van direct mailing, grafische sector en distributiesector over papierafval	
	ontwerpovereenkomst oud papier (24/06/1997) ontwerpovereenkomst papierafval (24/06/1997)	

2.2.2 Periode 1990-1991

De eerste beleidsmatige aandacht in Vlaanderen voor milieubeleidsvereenkomsten gaat terug naar het MINA-plan 1990-1995. Daarin werden afspraken met de doelgroepen aangekondigd, alsook een versterking van het overleg en de samenwerking met de betrokkenen in de afvalstoffensector, teneinde de doelstellingen inzake preventie en recyclage te realiseren. Concreet werd het toen lopende overleg met de verpakkingsector genoemd. Er werd gesteld dat de evaluatie van dit overleg zou kunnen leiden tot gelijkaardige akkoorden met andere sectoren.

Het Afvalstoffenplan 1991-1995 bevatte verschillende verwijzingen naar het gebruik van beleidsvereenkomsten. Zo werd het afsluiten van meerjarenplannen voorzien waarin doelstellingen, reductiequota's en actieprogramma's in overleg met de betrokken sectoren zouden worden gedefinieerd. Het falen van deze aanpak zou worden gesanctioneerd met

wetgevende initiatieven. Ook overeenkomsten met bedrijfsfederaties waren gepland, m.n. over verpakkingsafval, over het gebruik van basisproducten, over productnormen en over verpakkingswijzen. De bedoeling van deze overeenkomsten zou zijn geweest de doelstellingen van de sectoriële afvalstoffenplannen afdwingbaar te maken.

Hoewel niet alle vermelde voornemens werden gerealiseerd, zijn er in 1990 en 1991 inderdaad enkele milieubeleidsvereenkomsten afgesloten. Het betreft meer bepaald de "basisovereenkomst inzake voorkoming, recuperatie en recyclage van verpakkingsafval" (26/06/1990) en later het "Convenant verpakkingsafval" (26/03/1991), en het "Protocolakkoord tussen het Waalse Gewest, het Brusselse Gewest, het Vlaamse Gewest en de Belgian Aluminium Association inzake de recyclage van aluminiumafval" (23/11/1991). Daarnaast werd samen met de federale overheid en de andere Gewesten tevens de "Overeenkomst betreffende emissiereducties van SO₂ en NO_x afkomstig van elektriciteitsproductie-installaties" ondertekend (18/11/1991).

2.2.3 Periode 1992-1995

De intenties voor de periode 1992-1995 zijn terug te vinden in de beleidsbrief "leefmilieu, natuurbehoud, landinrichting en drinkwatervoorziening" van de toenmalige minister van leefmilieu. Daarin werd bij de uitgangspunten van het milieubeleid verwezen naar het gebruik van milieuconvenanten. Dit werd in de beleidsbrief vooral voor de sector afval meer uitgewerkt. Nauw overleg met de afvalproducenten werd dé beleidsprioriteit voor de lange termijn genoemd. Preventie-, recuperatie- en recyclagedoelstellingen zouden worden verwezenlijkt d.m.v. convenanten met de betrokken partijen. Deze convenanten zouden afdwingbare engagementen bevatten onder de vorm van doelstellingen, activiteiten en timing. Bij de beleidsprioriteiten voor de regeringsperiode is sprake van het ontwikkelen van sectorgerichte afvalstoffenplannen die zouden worden bekrachtigd door het afsluiten van langdurige convenanten met de sector (werkgevers- en werknemersorganisaties). De opvolging van de overeenkomsten zou worden toegewezen aan de paritaire overlegorganen binnen het bedrijf of de sector. De administratieve aspecten van het opstellen en afsluiten van de overeenkomsten zouden bij de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) worden gesitueerd.

Als concreet voorbeeld van een dergelijke overeenkomst werd een milieuconvenant met de staalindustrie aangekondigd. Op basis van een milieu-audit zou een lijst worden opgesteld met prioritair door de sector te nemen maatregelen, bovenop de wettelijke verplichtingen. Deze lijst zou het voorwerp uitmaken van een milieuconvenant. De besprekingen werden voornamelijk in de loop van 1992 en 1993 gevoerd maar de geplande overeenkomst is nooit ontstaan. Ook de onderhandelingen voor het afsluiten van twee bijkomende convenanten in het kader van het verpakkingsconvenant van 1991, de ene over preventiemaatregelen op korte termijn, de andere over giftige bestanddelen in verpakkingen, kregen geen vervolg in de ondertekening van milieubeleidsvereenkomsten. Het overleg dat begin 1994 werd gevoerd met de sectoren betrokken bij de problematiek van de autowrakken in het kader van het overeenkomstige ontwerpuitvoeringsplan is in 1995 afgesprongen.

Wel afgesloten werd de “milieubeleidsvereenkomst met de bedrijfssector inzake de opslag van huishoudbrandolie bij particuliere verbruikers voor de verwarming van gebouwen” (17/01/1992). Van de uitvoering van dit convenant is echter niets terechtgekomen vermits het voorwerp van de overeenkomst, met name de nieuwe regeling inzake stookolietanks in het Vlarem II zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering op 7 januari 1992, onbestaande was ingevolge de niet-publicatie van dit nieuwe Vlarem II. Door OVAM werd een overeenkomst afgesloten met de geneesmiddelenindustrie en de apothekers over de selectieve inzameling van oude geneesmiddelen (13/04/1994).

In het kader van het energiebeleid wilde de Vlaamse minister-president, als Vlaams minister van economie tevens verantwoordelijk voor het energiebeleid, in 1993 een aantal betrokken maatschappelijke actoren een intentieverklaring laten ondertekenen rond het in Vlaanderen te voeren energiebeleid. De intentieverklaring moest uitmonden in een convenant waarin de doelstellingen van het energiebeleid zouden worden neergelegd en de door de ondertekenaars te leveren inspanningen zouden worden vastgelegd. Er werd echter geen intentieverklaring of convenant ondertekend.

In de *ontwerp sectorale milieubeleidsplannen* uit 1994 werd gesteld dat “alles wat met overleg kan worden bereikt de absolute voorkeur geniet”. Concreet werd bij enkele thema's expliciet verwezen naar afspraken met een aantal sectoren over de vrijwillige reductie van hun emissies. Inzake verzurende emissies werd deze intentie het meest expliciet verwoord: “overleg met de sectoren elektriciteitsproductie, petroleumraffinage, chemie, basismetaal, tuinbouw en veeteelt moet leiden tot afspraken over de wijze waarop een halvering van de verzurende emissies met 50 % tegen 2002 zal worden gerealiseerd”. Ook inzake zware metalen werd de opstelling van vrijwillige reductieprogramma's vermeld. Parallel hieraan werd de voorbereiding van decreet- en regelgeving aangekondigd, enerzijds omdat overleg mogelijk niet tot vrijwillige reductie leidt en anderzijds omdat de betrokken sectoren zouden vragen om de afspraken algemeen bindend te maken. Inzake het verminderen van verontreiniging veroorzaakt door stookolietanks zou worden onderzocht of in 1995 een convenant kan worden afgesloten met de leveranciers van stookolie. Deze ontwerp sectorale milieubeleidsplannen kregen echter nooit een definitief statuut.

Op wetgevend vlak werden met de wijzigingen van 20 april 1994 aan het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 bepalingen ingevoerd die de Vlaamse regering expliciet de bevoegdheid geven om milieubeleidsvereenkomsten af te sluiten inzake het afvalstoffenbeleid. Meer bepaald inzake het voorkomen of verminderen van de productie van afvalstoffen, het voorkomen of zo veel mogelijk beperken van de schadelijkheid van afvalstoffen, de bevordering van de nuttige toepassing van afvalstoffen, en de organisatie van de afvalstoffenverwijdering kunnen milieubeleidsvereenkomsten worden afgesloten. Daarnaast kan de Vlaamse regering aanvullende regels inzake de aanvaardingsplicht niet alleen vastleggen door middel van uitvoeringsbesluiten, maar ook via milieubeleidsvereenkomsten. Het decreet belast de OVAM met de voorbereiding van de onderhandelingen voor het afsluiten van de milieubeleidsvereenkomsten bedoeld in het afvalstoffendecreet.

In 1994 werd tevens het decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten van kracht. Het vormt de juridische grondslag voor milieubeleidsvereenkomsten tussen de overheid en een groep van ondernemingen. Dit decreet wordt verder in dit rapport uitgebreid behandeld.

Na de inwerkingtreding van het decreet werd in 1994 voor één overeenkomst de goedkeuringsprocedure gestart. Het ging om een ontwerp milieubeleidsvereenkomst "Oud papier" (10/11/1994) waarbij de uitgeverfederaties inspanningsverbintenissen zouden aangaan, onder meer ter beperking van plastic verpakkingen, het gebruik van zoveel mogelijk milieuvriendelijk papier en de selectieve inzameling van oud papier. Deze milieubeleidsvereenkomst bevindt zich momenteel in de eindfase van de procedure (zie verder).

Buiten het decreet om werd op 15 juni 1995 een overeenkomst afgesloten met de Belgische Petroleumfederatie inzake de oprichting van immissiemeetstations, die in het automatisch meetnet van de overheid geïntegreerd worden. Daarover werden reeds besprekingen gevoerd vanaf juni 1992 met de Belgische Petroleumfederatie en de elektriciteitsproducenten. Deze besprekingen gebeurden in het kader van het nieuwe Vlarem II, waarin aan exploitanten van bepaalde grote stookinstallaties verplichtingen inzake immissiemetingen worden opgelegd. In de overeenkomst, die voor onbepaalde tijd is afgesloten, verbindt de Vlaamse overheid er zich onder meer toe om de instanties die bevoegd zijn voor milieuvergunningen te verzoeken deze vergunningen aan te passen overeenkomstig de afspraken van het convenant, en om de petroleumraffinaderijen te raadplegen bij het uitvoeren van procedures inzake smogalarm. Deze overeenkomst is door het voormalig kabinet niet beschouwd als vallend binnen het toepassingsgebied van het decreet van 15 juni 1994. Het decreet regelt immers overeenkomsten die tot doel hebben milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen. Het vermelde convenant heeft een ander doel, namelijk het inschakelen van private immissiemeetstations in het automatisch meetnet van de overheid.

2.2.4 Periode 1995-1997

In de *bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma*, dat in mei 1995 door het College van secretarissen-generaal van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap aan de aantredende Vlaamse regering werd overhandigd, werd in het algemene deel onder andere aandacht besteed aan de ontwikkeling van zogenoemde "voorwaardenscheppende instrumenten (sturingsmiddelen)". Als voorbeelden werden genoemd: convenanten, samenwerkingsakkoorden met doelgroepen, beheerscontracten. In het deelplan over het milieubeleid werd veel aandacht geschonken aan het belang van en de voorwaarden voor het voeren van een doelgroepgericht milieubeleid (met doelgroepengerichte milieubeleidsplannen, responsabilisering en sensibilisering van de doelgroepen, een voor doelgroepenmanagement geschikte overheidsorganisatie, ...). Het plan legde de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de in overleg tussen overheid en doelgroepen tot stand gekomen doelstellingen bij deze doelgroepen. De acties die volgens de administratie moesten worden ondernomen, omvatten onder meer het afsluiten van convenanten. Inhoudelijk worden geen oriëntaties aangegeven.

Het *regeerakkoord* van de in 1995 aangetreden Vlaamse regering streeft een grote betrokkenheid van de doelgroepen na. Ook hierin werd gewezen op de noodzaak van een doelgroepgerichte aanpak in het milieubeleid. Het creëren van een ruim maatschappelijk draagvlak en de responsabilisering van de doelgroepen werd gezien als een prioritaire opdracht resp. een voorwaarde voor een duurzaam milieubeleid. Voor het ondersteunen van het noodzakelijk geachte voorkomingsbeleid zouden 'sectoriële beleidsvereenkomsten' en 'aanvullende vrijwillige afspraken' een belangrijke plaats gaan innemen. Ook het afsluiten van een overeenkomst in het kader van rationeel energiegebruik (REG-convenant met de elektriciteitsdistributiesector) was voorzien.

In de beleidsbrief *Het leefmilieu in Vlaanderen, beleidsprioriteiten 1995-1999* van de minister van leefmilieu heeft de intensifiëring van het doelgroepenoverleg en "reguleren waar het moet, dereguleren waar kan" een centrale plaats. De mogelijkheid van milieubeleidsvereenkomsten komt dan ook regelmatig terug, omdat zij volgens de beleidsbrief via doelgroepenoverleg tot stand komen en sommige reguleringen wellicht kunnen vermijden. Onder het hoofdstuk "afval" wordt gesteld dat concrete maatregelen inzake preventie en recuperatie per afvalstoffengroep of per bedrijfssector zullen worden vastgelegd. "Dit kan gebeuren via milieubeleidsvereenkomsten of via afspraken die op vrijwillige basis gemaakt worden. (...) Waar milieubeleidsvereenkomsten of vrijwillige afspraken niet kunnen afgesloten worden, of wanneer de doelstellingen niet gehaald worden, zal de mogelijkheid onderzocht worden tot invoering van de aanvaardings- of terugnameplicht."

In de latere beleidsbrief *Leefmilieu, Natuur, Landinrichting en Landschappen, beleidsprioriteiten 1997* van de minister van leefmilieu werden deze voornemens geconcretiseerd. Volgens deze beleidsbrief wordt momenteel voor verschillende categorieën afvalstoffen in overleg met de betrokken bedrijfssectoren onderzocht of een milieubeleidsvereenkomst mogelijk is, dan wel of er een aanvaardingsplicht zal worden opgelegd. Naast papierafval worden autobanden, autowrakken, batterijen, wit- en bruingoed genoemd.

Het *ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001* (ontwerp voor het openbaar onderzoek) dat werd opgemaakt door een ambtelijk planningsteam bevatte een hoofdstuk "doelgroepen". Dit hoofdstuk moest volgens de opstellers van het ontwerpplan worden gezien als een eerste stap omdat het doelgroepenbeleid in Vlaanderen nog niet sterk ontwikkeld is. Concreet werd voorgesteld om een organisatiestructuur voor het doelgroepenbeleid uit te bouwen. Daarbij zouden de diverse doelgroepen preciezer worden afgelijnd en doelgroepencoördinatoren worden aangeduid. Met prioritaire industriële sectoren en bedrijven zouden afspraken worden gemaakt om op vrij korte termijn aanzienlijke resultaten op het gebied van preventie te boeken, zowel wat betreft afvalproductie als wat betreft de diverse emissies. In het ontwerpplan werden vervolgens enkele doelgroepen en agendapunten vermeld waarover de overheid overleg wil plegen. In het hoofdstuk "Instrumenten" van het ontwerpplan werden milieubeleidsvereenkomsten vermeld. Het planningsteam stelde: "Milieubeleidsvereenkomsten of vrijwillige afspraken tussen overheid en bedrijfs wereld hebben talrijke verschijningsvormen en worden gebruikt in uiteenlopende sectoren van het milieubeleid. Hierbij gelden twee duidelijke basisregels: een milieubeleidsvereenkomst mag geen

algemene of te langdurige beperking van de overheidsregulering bevatten en mag niet leiden tot verplichtingen die lager liggen dan de geldende reglementering. Oordeelkundig gebruik van dergelijke overeenkomsten in dan ook aangewezen. Door het decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten werd een juridisch kader vastgelegd, maar sindsdien zijn niet veel initiatieven genomen. Onderzoek dringt zich op naar hoe de toepassing van dit instrument gestimuleerd kan worden". Dit onderzoek zou gebeuren in de periode 2000-2001.

Tijdens het openbaar onderzoek kreeg het voeren van een doelgroepenbeleid volgens het *Overwegingsdocument milieubeleidsplan 1997-2001* ruime steun, maar werd de invulling daarvan in het ontwerpplan als gebrekkig ervaren (zie tevens SERV, 1996). Ten aanzien van milieubeleidsvereenkomsten merkte de SERV tevens op dat het onderzoek vrij laat zou starten (in het jaar 2000) in vergelijking met het belang dat wordt gehecht aan een doelgroepenbeleid.

De meeste van de tijdens het openbaar onderzoek gemaakte opmerkingen werden, althans wat het hoofdstuk doelgroepen betreft, in het *milieubeleidsplan 1997-2001* verwerkt. Met name wordt het doelgroepenbeleid meer opgevat als een leerproces dat samen met de doelgroepen moet worden doorlopen. De aanduiding van doelgroepencoördinatoren, het opzetten van een organisatiestructuur voor het doelgroepenbeleid en het aflijnen van de doelgroepen zou vanaf 1997 gebeuren. In de periode 1998-1999 zouden op basis van een probleemanalyse, van vastgelegde taakstellingen en van geselecteerde instrumenten werkplannen worden opgesteld die vanaf het jaar 2000 worden uitgevoerd. De tekst in het ontwerpplan omtrent milieubeleidsvereenkomsten werd aangevuld met de noodzaak van een evaluatie van de huidige Vlaamse regelgeving en van rechtsvergelijkend onderzoek naar de toepassingen van vergelijkbare benaderingen in andere landen. Dit zou in 1997 aanvangen.

In het *ontwerp uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001* is het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten opgenomen in de programmering. Er zijn convenanten gepland met de uitgevers van kranten tijdschriften en gratis regionale pers (1997) en met de uitgevers van telefoonboeken, van direct mailing, grafische sector en distributiesector over papierafval (1997). Het ontwerpplan vermeldt dat gedurende de planperiode voor andere stromen van het huishoudelijk afval eveneens milieubeleidsvereenkomsten kunnen worden afgesloten. Indien geen vrijwillig akkoord wordt gevonden, zal een aanvaardingsplicht van toepassing zijn.

In 1996 werd één convenant effectief afgesloten. Met name op 29 januari 1996 werd een convenant voor 2 jaar ondertekend met de farmaceutische sector over de ophaling en terugname van oude geneesmiddelen. Deze overeenkomst werd naar verluidt afgesloten buiten het decreet om teneinde de lange inspraakprocedure te vermijden. De onderhandelingen werden immers pas eind 1995 afgerond terwijl het noodzakelijk werd geacht dat de overeenkomst reeds begin 1996 zou kunnen ingaan. Daarom werd de overeenkomst niet afgesloten tussen de sector en het Vlaamse Gewest, maar tussen de sector en OVAM. In de overeenkomst is wel bepaald dat "de partijen er zich toe verbinden al het nodige te doen opdat een milieubeleidsvereenkomst met betrekking tot de selectieve

inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen wordt afgesloten tussen het Vlaamse Gewest enerzijds en de organisaties anderzijds, overeenkomstig het decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsvereenkomsten”.

De totstandkomingsprocedure van het decreet werd zoals reeds vermeld eind 1994 gestart voor een milieubeleidsvereenkomst omtrent oud papier ("milieubeleidsvereenkomst met de uitgevers van dagbladen, weekbladen, maandbladen, tijdschriften, periodieken en gratis regionale pers"). Deze ontwerpvereenkomst bevindt zich momenteel in de eindfase van de procedure. Het ontwerp werd namelijk recent op 24 juni 1997 goedgekeurd door de Vlaamse regering. Het Vlaams Parlement heeft daarna gedurende 45 dagen de tijd om zich desgevallend te verzetten tegen het afsluiten van deze milieubeleidsvereenkomst (deze termijn wordt conform art. 6 §4 van het decreet geschorst tijdens de periode dat het Vlaams Parlement niet in zitting is). Indien er binnen deze termijn geen verzet wordt aangetekend, kan de overeenkomst ondertekend worden. Ze treedt dan in werking de 10^e dag na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. Strikt genomen wordt ook hier de decretale procedure niet gevolgd. Een ontwerp milieubeleidsvereenkomst moet volgens artikel 6 §4 van het decreet immers *ten laatste 14 dagen na ontvangst van de adviezen van SERV en MINA-Raad* worden meegedeeld aan de voorzitter van het Vlaams Parlement. Het Parlement heeft dan 45 dagen na ontvangst van het ontwerp de mogelijkheid om zich bij resolutie of bij met redenen omklede motie te verzetten tegen de sluiting van de overeenkomst. Het advies van de SERV werd uitgebracht op 14 december 1994 en het advies van de MINA-Raad op 19 december 1994, zodat de termijn van 14 dagen reeds lang verstreken is.

De Vlaamse regering heeft op 24 juni 1997 naast de genoemde milieubeleidsvereenkomst ook een andere ontwerpvereenkomst goedgekeurd. Het betreft een milieubeleidsvereenkomst met de uitgevers van gratis publicaties, telefoon- en faxgidsen, reclaimedrukwerk en ander drukwerk over papierafval. Hiervoor zal binnenkort de inspraak- en adviesprocedure via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en advisering door SERV en MINA-Raad worden gestart.

2.3 Besluit

Het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten met het bedrijfsleven kent een toenemend gebruik in steeds meer Europese landen. De toepassing, de inhoud, de totstandkoming en de juridische kenmerken lopen sterk uiteen. Op het vlak van de praktijkervaring is sprake van een wisselend succes. Sommige convenanten werden succesvol bevonden, terwijl andere niet voldeden. Dezelfde zwakke punten bij bestaande milieubeleidsvereenkomsten komen vaak terug: het ontbreken van adequate opvolging en rapportering van de bereikte resultaten (monitoring), de bescherming van de belangen van derden (openbaarheid, transparantie), en de afdwingbaarheid (geen sancties, onduidelijke verplichtingen). Belangrijk is echter dat meer en meer wordt ingezien dat convenanten slechts goede instrumenten kunnen zijn indien bepaalde randvoorwaarden zijn gerealiseerd. Dit inzicht heeft in een aantal landen reeds geleid tot richtlijnen of wettelijke regels voor de opmaak van milieuconvenanten. Er wordt momenteel in sommige landen (bv. Nederland) dan ook

gesproken van “tweede generatie convenanten”, die erin slagen om eerder vastgestelde tekortkomingen te vermijden.

Een wettelijke regeling van milieuconvenanten bestaat enkel in Vlaanderen en - meer beperkt - in Denemarken. In Oostenrijk en Zwitserland werden recent initiatieven genomen om aan convenanten een duidelijk juridisch statuut te geven. In andere landen (bv. Nederland, Portugal) zijn administratieve richtlijnen opgesteld die fungeren als “code van goede praktijk” voor de opmaak van milieubeleidsvereenkomsten. In nog andere landen bestaan geen richtlijnen, maar wordt een tendens naar een meer formele en publieke aanpak vastgesteld (bv. Duitsland en Europese Unie).

In Vlaanderen is de aandacht voor milieubeleidsvereenkomsten van vrij recente datum. In verschillende plannen en beleidsbrieven werd het afsluiten van convenanten aangekondigd, maar op het vlak van de effectieve uitvoering zijn de resultaten beperkt gebleven.

Sinds de inwerkingtreding van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten werd op dit ogenblik voor één ontwerp (een ontwerpovereenkomst betreffende oud papier) de goedkeuringsprocedure gestart. Buiten het decreet om werden in 1995 en 1996 twee milieuconvenanten door de Vlaamse overheid ondertekend: een overeenkomst met de Belgische Petroleumfederatie inzake de oprichting van immissiemeetstations die in het automatisch meetnet van de overheid geïntegreerd worden (15/06/1995), en een overeenkomst met organisaties die deel uitmaken van de farmaceutische sector betreffende de selectieve inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen (29/01/1996). De genoemde milieubeleidsvereenkomst betreffende oud papier bevindt zich momenteel in de eindfase van de goedkeuringsprocedure en binnenkort zal de procedure voor een tweede overeenkomst inzake papierafval worden gestart.

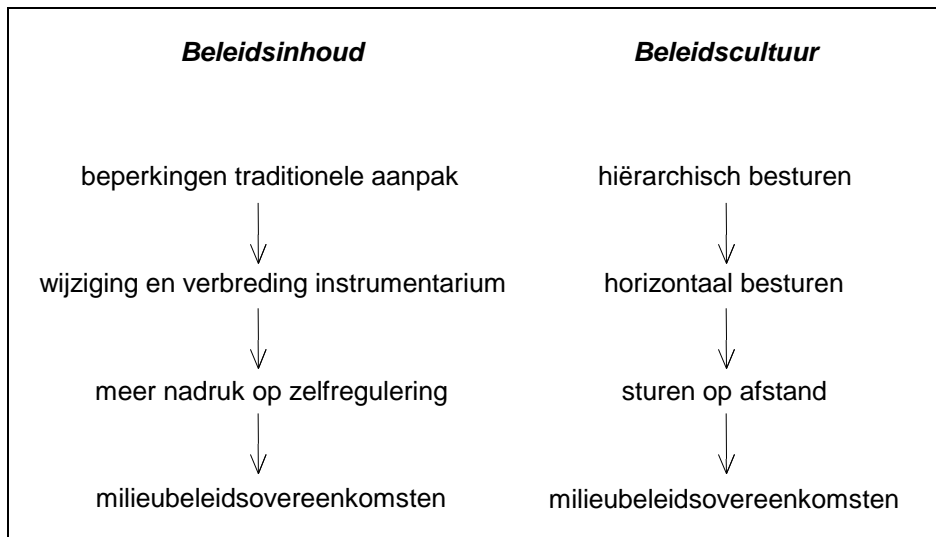
3 BELEIDSMATIG KADER

In dit hoofdstuk wordt ten eerste kort ingegaan op de achtergronden die de toenemende belangstelling voor convenanten, vastgesteld in het vorige hoofdstuk, verklaren. Vervolgens worden milieubeleidsovereenkomsten gepositioneerd in het milieubeleidsinstrumentarium en in de milieubeleidsketen. Daarna worden de voor- en nadelen van milieubeleidsovereenkomsten beschreven, die echter in de daarop volgende paragraaf worden aangevuld en genuanceerd. Ook dit hoofdstuk sluit af met een kort besluit.

Vooraf dient nog opgemerkt te worden dat de analyse van het beleidsmatig kader en in het bijzonder de beschrijving van voor- en nadelen van convenanten los van het huidige wettelijk kader in Vlaanderen gebeurt. De wettelijke regels komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

3.1 Achtergronden

De toenemende belangstelling voor het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten is volgens de OESO te wijten aan een wijziging in de aanpak van het milieubeleid enerzijds (de beleidsinhoud) en in de relatie tussen overheid en industrie anderzijds (de beleidscultuur) (Poitier, 1994; zie tevens bv. OCDE, 1994b; Nelissen, 1994; Le Blansch, 1996).



3.1.1 Beleidsinhoud

De traditionele aanpak in het milieubeleid is gebaseerd op het opleggen van normen en voorschriften aan emissiebronnen, het opleggen van verplichtingen in het algemeen en het nemen van technische maatregelen gericht op de effecten van milieuverstoring. Deze aanpak heeft in het verleden positieve milieuresultaten opgeleverd, en zal ook in de toekomst een belangrijke plaats in het milieubeleid blijven innemen. Traditionele regelgeving is en blijft immers een belangrijk motief voor bedrijven om aan milieuzorg te doen. Aan de

andere kant zijn ook beperkingen van deze aanpak meer en meer zichtbaar geworden. De traditionele regelgeving is immers niet altijd goed toegesneden op een aantal kenmerken van de milieuproblematiek, zoals het dynamisch en integraal karakter, zodat het op zich niet altijd toereikend blijkt om de beoogde verregaande gedragsveranderingen teweeg te brengen. Daarnaast wordt ingezien dat de noodzakelijke gedragsverandering niet behouden zal kunnen blijven als zij louter het resultaat is van steeds meer publiekrechtelijke regelgeving, maar mee het gevolg moet zijn van een daadwerkelijke 'internalisering' van milieuoverwegingen zodat deze een normaal onderdeel worden van de door consumenten en producenten gemaakte keuzen. Tevens is gebleken dat in sommige gevallen omvangrijke milieuverbeteringen konden worden gerealiseerd tegen betrekkelijk lage kosten, maar dat de kosten van verdergaande maatregelen sterk kunnen oplopen. Dit is vooral zo op gebieden waar de grootste vooruitgang werd gemaakt en indien louter instrumenten van directe regulering worden ingezet. Tenslotte stuit de uitvoering van dit milieubeleid op grenzen inzake de handhaving van de bestaande wetgeving. Vanwege de centrale rol die de overheid bij het functioneren van de huidige milieuwetgeving inneemt, is er immers sprake van een grote cumulatie van taken en lasten die op gespannen voet komt te staan met een vaak krappe budgettaire situatie.

Deze beperkingen van de traditionele aanpak in het milieubeleid hebben een verbreding van het ingezette instrumentarium teweeg gebracht. Daarbij wordt een steeds groter beroep gedaan op zelfregulering door de doelgroepen van het milieubeleid. Milieubeleidsvereenkomsten nemen daarbinnen vanzelfsprekend een belangrijke plaats in.

3.1.2 *Beleidscultuur*

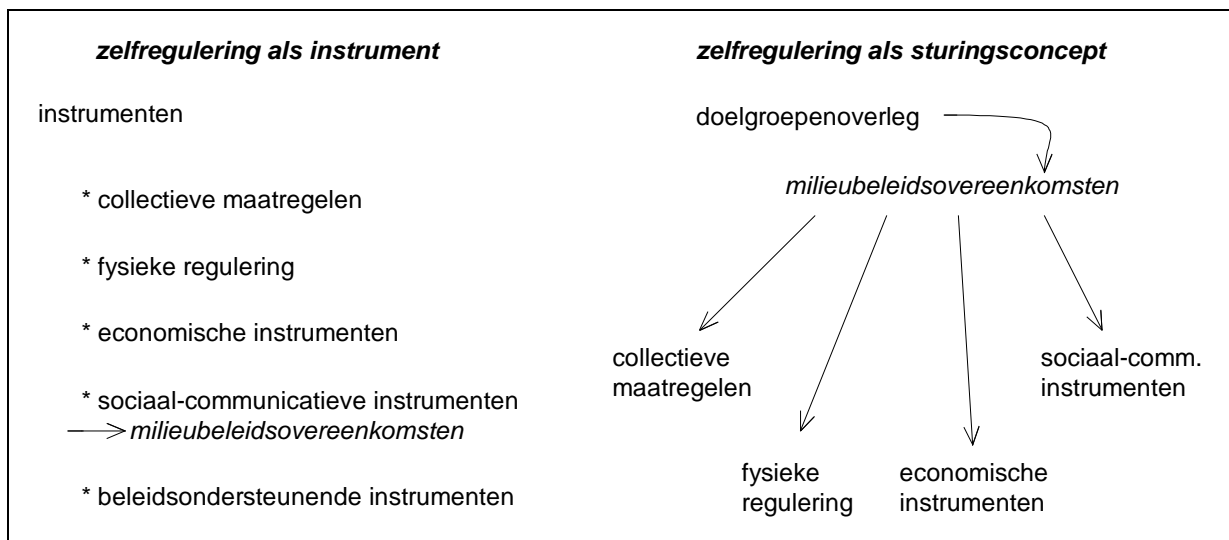
In het milieubeleid wordt ook meer en meer de nadruk gelegd op gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking met de doelgroepen. Aan de basis hiervan ligt het inzicht dat de overheid en het bedrijfsleven van elkaar afhankelijk zijn. De overheid is afhankelijk van het bedrijfsleven voor het bereiken van milieudoelstellingen; het bedrijfsleven afhankelijk van de overheid voor de creatie van een stabiele en betrouwbare omgeving. Deze onderlinge afhankelijkheid leidt tot vormen van meer "horizontaal bestuur", waarin de overheid minder hiërarchisch en meer op voet van gelijkwaardigheid met belanghebbenden beleid formuleert en uitvoert. Tegen de achtergrond van deze "horizontalisering" van de verhoudingen is het begrijpelijk dat men zoekt naar reguleringsvormen die daarbij passen, om die naast of soms in de plaats van de bestaande eenzijdige instrumenten te gebruiken. Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven werd ook mogelijk omdat het bedrijfsleven over het algemeen een meer positieve houding tegenover milieu is gaan ontwikkelen. Er werd immers erkend dat milieu niet alleen een bedreiging kan vormen, maar ook en vooral een noodzaak en zelfs een opportuniteit om kosten te besparen (door bv. het grondstoffenbeheer te optimaliseren), het marktaandeel te vergroten (bv. door een positief milieu-imago te scheppen) en nieuwe marktmogelijkheden te ontwikkelen (bv. via export van milieutechnologie). Daarnaast bestaat bij het bedrijfsleven vaak enige onvrede over de kwantiteit en kwaliteit van de regelgeving en werd ingezien dat door eigen, vrijwillige initiatieven nieuwe gedetailleerde voorschriften soms kunnen worden vermeden. Convenanten passen in dit streven van zowel de overheid als het bedrijfsleven naar een milieuwetgeving waarin de kaders duidelijk worden aangegeven en waarvan de invulling meer en meer wordt overgelaten aan de direct betrokkenen (het zgn. sturen op afstand).

Samengevat sluiten milieubeleidsvereenkomsten aan bij de tendens van een zekere terughoudendheid met nieuwe traditionele publiekrechtelijke regelgeving enerzijds en bij de tendens van meer horizontaal bestuur anderzijds. Zij passen bij de behoefte van zowel de overheid als het bedrijfsleven aan een grotere eenvoud, doeltreffendheid en efficiëntie in het milieubeleid. Hun doel is gelegen in de bevordering van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de ontwikkeling van het milieubeleid, van de motivatie van bedrijven om milieuvriendelijker te werken en van een keuze van instrumenten die beter toegesneden zijn op de specifieke context.

“Met het verschijnen van het NMP 1 (d.i. het Nederlandse Nationaal Milieubeleidsplan) ontstond het inzicht dat de opdracht aan de rijksoverheid niet is dat zij de milieuproblemen zelf kan of moet oplossen. De overheid zou de voorwaarden moeten scheppen waaronder milieuwaarden op verantwoorde wijze in het gedrag van individuen en instellingen, inclusief de overheid, kunnen worden geïncorporeerd. In het NMP 2 stond daarom zelfregulering binnen kaders en versterking van de uitvoering door externe integratie centraal. De overheid stelt de normen en doelstellingen vast, maar laat waar mogelijk de invulling en fasering (en dus ook de prioriteitsstelling) over aan de uitvoerders en de doelgroepen. Door zelfregulering kunnen de doelgroepen zelf aangeven hoe zij hun taakstelling willen realiseren en op welke wijze zij hun gedrag willen regelen.”
 Uit: Tweede Kamer, 1995.

3.2 Positionering

3.2.1 Positionering in het milieubeleidsinstrumentarium



3.2.1.1 Soorten milieubeleidsinstrumenten

Het beschikbare milieubeleidsinstrumentarium werd uitvoerig beschreven in het SERV-studierapport van 30 september 1992 over het economisch instrumentarium inzake milieubeleid. Het wordt meestal ingedeeld in directe regulering, economische instrumenten, sociaal-communicatieve instrumenten, collectieve maatregelen en maatregelen van intern beleid. De drie eerstgenoemde categorieën zijn erop gericht het besluitvormingsproces op micro-niveau, d.w.z. van individuele (economische) actoren zoals producenten en consumenten, te beïnvloeden. Zij sluiten elk aan bij één van de drie mogelijkheden om

gedrag te beïnvloeden. Directe regulering wijzigt de set van mogelijke gedragsopties die beschikbaar zijn voor de doelgroepen (dwang); economische instrumenten wijzigen de kosten en/of baten verbonden aan gedragsopties (transactie), en sociale instrumenten trachten de kennis en waardering van gedragsopties te wijzigen (overreding). Collectieve voorzieningen fungeren als complement van de overige instrumenten door gedragsopties te scheppen die niet voldoende door de markt (kunnen) worden gegenereerd. Daarnaast kunnen ook instrumenten gericht op het zgn. "interne beleid" worden vermeld. Zij zijn gericht op beleidsonderbouwing en -ondersteuning.

3.2.1.2 Positionering milieubeleidsvereenkomsten

Milieubeleidsvereenkomsten worden doorgaans tot het sociale instrumentarium gerekend. Kenmerkend voor sociale regulering is de vrijwilligheid: het gedrag wordt niet afgedwongen door juridische of financiële sancties. Sociale regulering omvat twee facetten. Enerzijds milieu als informatie- en bewustwordingsprobleem, met een beleid gericht op voorlichting en educatie en op terugkoppeling van informatie in milieurapportages (het communicatieve facet); anderzijds milieu als organisatie- en bestuursprobleem, met vormen van doelgroepenoverleg en zelfregulering via milieuzorgsystemen en *milieubeleidsvereenkomsten* (het structurerende facet). Bij zelfregulering wordt de specificatie en handhaving van het milieubeleid voor een deel aan derden gedelegeerd en blijft de rol van de overheid in principe beperkt tot het faciliteren van die delegatie en het volgen van de ontwikkelingen.

Enkele belangrijke kenmerken van milieubeleidsvereenkomsten zijn:

- het *schriftelijk* karakter: een milieubeleidsvereenkomst geeft aanleiding tot het ondertekenen van een document door de partijen van de overeenkomst.
- het *vrijwillig* karakter: er kan geen formele dwang worden uitgeoefend op de partijen om een milieubeleidsvereenkomst te ondertekenen. (Dit vrijwillig karakter is evenwel relatief gezien de overheid ook over informele machtsbronnen beschikt, zoals bijvoorbeeld dreiging met door het bedrijfsleven ongewenst geachte reglementering.)
- het *bilateraal* karakter. Een milieubeleidsvereenkomst is een overeenkomst tussen overheid en het bedrijfsleven met wederzijdse rechten en verplichtingen.
- het *onderhandeld* karakter. Aan de ondertekening van een milieubeleidsvereenkomst gaat een periode van kennis- en informatie-uitwisseling, overleg en onderhandeling vooraf.
- het *consensus* karakter. Een milieubeleidsvereenkomst wordt slechts afgesloten indien alle partijen van de overeenkomst volledige overeenstemming hebben bereikt over de inhoud.
- het *flexibele* karakter. In wezen dekt de term milieubeleidsvereenkomsten slechts de vorm. Bijvoorbeeld de concrete inhoud van een milieubeleidsvereenkomst kan zeer divers zijn. Dit is reeds gebleken uit de zeer uiteenlopende inhoud van bestaande convenanten (zie hoofdstuk 2).

Met deze kenmerken onderscheiden milieubeleidsvereenkomsten of beleidsconvenanten zich van andere rechtsfiguren en vormen van zelfregulering en betrokkenheid.

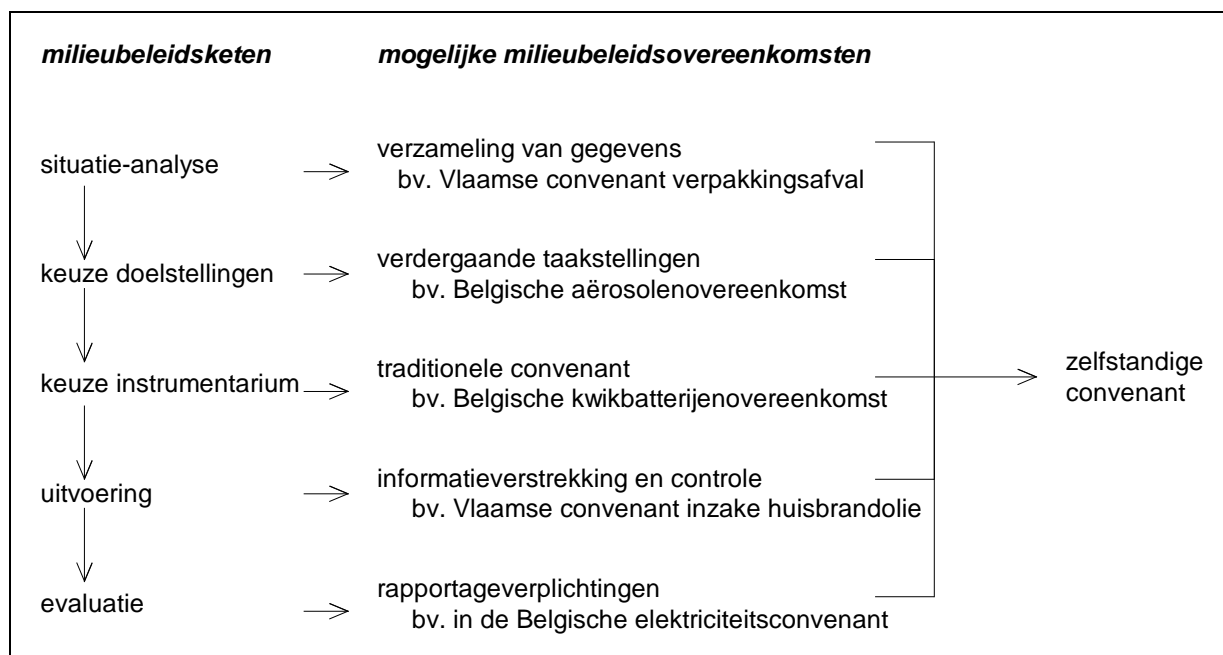
3.2.1.3 Enkele kanttekeningen

Bij deze positionering van milieubeleidsvereenkomsten binnen het instrumentarium kan een eerste kanttekening worden gemaakt. Die heeft betrekking op het door de Nederlandse Sociaal-Economische Raad (SER) gehanteerde onderscheid tussen zelfregulering als instrument en zelfregulering als sturingsconcept. Met 'zelfregulering als sturingsconcept' wordt bedoeld op het overleg van de overheid met de doelgroepen dat aan beleidsbeslissingen voorafgaat. Dit overleg is erop gericht de kennis en informatie, die vaak voor een groot stuk ligt bij de veroorzakers van milieuproblemen, bijeen te brengen teneinde de verschillende belangen en mogelijke oplossingen goed in kaart te brengen en op basis daarvan te komen tot een op de specifieke situatie afgestemde beleidskeuze. Voorafgaand overleg is daarnaast een middel om het inzicht en de betrokkenheid van de doelgroep bij de eigen bijdrage aan de milieudoelstellingen te versterken en om de instemming met het voorgenomen beleid te bevorderen. Dit 'sturingsconcept' sluit het gebruik van geen enkel instrument uit. Wel wordt naarmate het doelgroepenoverleg ernstiger gebeurt de kans groter dat het overleg aanzet tot of wordt afgerond met wederzijdse toezeggingen en concrete afspraken of meer algemeen vormen van zelfregulering (als instrument). Naast een functie als traditioneel uitvoeringsinstrument kunnen milieubeleidsvereenkomst bijgevolg ook een rol spelen in het kader van een poging tot integratie en afstemming van de gehele instrumentenmix op niveau van de doelgroep, waarbij afspraken niet noodzakelijk via contractuele weg worden afgedwongen maar bijvoorbeeld ook kunnen worden vertaald in vergunningen.

Een tweede kanttekening is dat milieubeleidsvereenkomsten kunnen voorkomen als 'zuivere' instrumenten van sociale regulering, m.a.w. als forum voor overleg waarna intenties en concrete afspraken worden vastgelegd en gehandhaafd zonder formele dwang. Zij kunnen echter ook bij de totstandkoming werken als instrumenten van sociale regulering, en nà de totstandkoming als voorschriften (directe regulering). Dit hangt af van de concrete inhoud van de milieubeleidsvereenkomst en met name van de aard en de handhaafbaarheid van de overeengekomen rechten en plichten. De uitvoering van convenanten verschilt dus, eenmaal ze zijn afgesloten, niet noodzakelijk van de toepassing van juridische instrumenten. Dit geldt des te meer indien de overeengekomen afspraken nadien worden omgezet en gehandhaafd via vergunningen en regelgeving.

Een derde en laatste kanttekening is dat een milieubeleidsvereenkomst zoals gezegd in wezen slechts betrekking heeft op een bepaalde *vorm*. De concrete *inhoud* van een milieubeleidsvereenkomst kan zeer divers zijn en zich zelfs over andere (en meerdere) elementen van de milieubeleidsketen dan de instrumentering uitstrekken (zie hierna).

3.2.2 Positionering in de milieubeleidsketen



Bij de analyse en het voeren van milieubeleid wordt vaak het concept van de milieubeleidsketen gehanteerd. De milieubeleidsketen geeft aan dat een goed milieubeleid verschillende stappen moet doorlopen. Na een situatie-analyse en probleemverkenning worden strategische en operationele doelstellingen voorop gezet. Daarna worden maatregelen en instrumenten geselecteerd die nodig zijn om deze doelstellingen te realiseren. Deze maatregelen en instrumenten worden vervolgens daadwerkelijk ingezet en periodiek geëvalueerd zodat een terugkoppeling kan plaatsvinden naar elk van de schakels in de milieubeleidsketen (situatie-analyse, formulering doelstellingen, keuze maatregelen en instrumenten, uitvoering).

Milieubeleidsvereenkomsten situeren zich in de meeste gevallen binnen het 'instrumentarium' uit de milieubeleidsketen. In dat geval laat de overheid, na vaststelling van de concrete reductiedoelstellingen op grond van de gebruikelijke politieke weg de daarop volgende uitvoering volgens afspraken over aan de doelgroepen zelf. De doelen liggen m.a.w. vast, de middelen worden in overleg bepaald en/of volledig overgelaten aan de doelgroep. Milieubeleidsvereenkomsten fungeren dan als substituut voor (méér) directe (en/of economische) regulering. Zij kunnen in deze functie *in theorie* bestaande regulering wijzigen, vervangen of aanvullen, op nieuwe reglementering vooruitlopen en nieuwe reglementering voorbereiden of vermijden.

wijzigen

In Denemarken bijvoorbeeld voorziet de kaderregeling inzake eco-contracten dat de Minister van Leefmilieu bevoegd is om te beslissen dat bestaande reglementering moet worden gewijzigd in overeenstemming met de bepalingen van het eco-contract (§ 5 van art. 10 van de Deense Environmental Protection Act van 1991).

vervangen

Een voorbeeld vormt een ontwerp van Europese regeling inzake een CO₂-energieheffing waarbij bepaalde bedrijfstakken vrijstelling van de heffing konden bekomen in ruil voor vrijwillige initiatieven vastgelegd in milieubeleidsvereenkomsten. In Nederland, Denemarken en Denemarken is dit voor een deel reeds in de praktijk gerealiseerd. Voor het zgn. kleinverbruik bestaat er in Nederland een CO₂-energieheffing

(kleinverbruikerheffing), voor de grotere industrieën zijn er de meerjarenafspraken over energie-efficiëntie. In Denemarken kunnen bedrijven een terugstorting krijgen van de door hen betaalde CO₂-heffing indien zij een overeenkomst afsluiten met de overheid. Voor Duitsland kan de "Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zu Klimavorsorge" als voorbeeld gelden.

aanvullen

In het Vlaamse afvalstoffendecreet is bepaald dat de Vlaamse regering niet alleen door middel van uitvoeringsbesluiten aanvullende regels kan vastleggen voor de aanvaardingsplicht, maar ook via milieubeleidsovereenkomsten.

voortuitlopen

De Belgische kwikbatterijenovereenkomst van 20 april 1990 bijvoorbeeld werd afgesloten onder meer omdat "een regeling van de Europese Gemeenschap terzake nog enige tijd kan duren", terwijl er reeds een afspraak bestond binnen de Europese Vereniging van Fabrikanten van Primaire Batterijen (Europile) om het kwikgehalte in alkalinebatterijen te verminderen.

voorbereiden

Het convenant inzake CFK's in aerosolen van 30 juni 1989 bijvoorbeeld voorzag dat de bepalingen van de overeenkomst een dwingend karakter zullen krijgen via opname in de reglementering inzake luchtverontreiniging.

vermijden

Het Vlaamse convenant inzake verpakkingsafval van 26 juli 1990 bijvoorbeeld vermeldt uitdrukkelijk dat het instrument van de overeenkomst de voorkeur geniet boven normatieve instrumenten en dit omwille van het complexe karakter van de problematiek van het verpakkingsafval, de bekommernis het bedrijfsleven niet te benadelen in de internationale concurrentie en geen concurrentievervalsing of handelsbelemmeringen te creëren. Een ander motief kan zijn de stabiliteit van de reglementering te waarborgen. In België verbond de overheid zich er in het zgn. elektriciteitsconvenant van 18 oktober 1991 toe om geen strengere normen op te leggen dan deze in het convenant overeengekomen.

Milieubeleidsovereenkomsten kunnen ook in de plaats komen van reglementering, onder meer maar niet uitsluitend wanneer er geen of een onduidelijke juridische basis aanwezig is voor eenzijdig overheidsoptreden.

Gezien de destijds onduidelijke bevoegdheidsverdeling inzake productnormen is de Belgische overeenkomst van 12 september 1988 betreffende fosfaten in wasmiddelen hiervan een voorbeeld. Deze situatie bracht mee dat inzake het gebruik van fosfaat in wasmiddelen geen publiekrechtelijke normen bestonden en evenmin in voorbereiding waren.

Een voorbeeld dat aantoont dat convenanten ook in de plaats van reglementering kunnen komen indien er wél een duidelijke juridische basis voor publiekrechtelijke regelgeving bestaat, is het Nederlandse KWS 2000. Bij de voorbereiding van dit convenant was het van meet af aan de bedoeling om de reductiedoelstelling inzake de uitstoot van VOS te bereiken via "overeenstemming over de gekozen emissie maatregelen onder de betrokken partijen". Een wettelijke regeling of een heffing werd nooit overwogen.

Bron: van de Peppel, 1995.

Voornoemde milieubeleidsovereenkomsten staan dus niet op zich, maar worden gesloten in uitvoering van de hogere schakels in de milieubeleidsketen. Milieubeleidsovereenkomsten worden in de praktijk echter ook ingezet in situaties waar niet het middel maar het doel van het milieubeleid voorwerp uitmaakt van onderhandeling. In dat geval gaat het dus niet om de bepaling van het instrumentarium om reeds vooropgezette milieudoelstellingen te realiseren, maar om de bepaling van verdergaande taakstellingen indien door de overheid reeds doelstellingen werden vastgelegd, of om de keuze van milieudoelen op terreinen waar deze (nog) niet zijn geformuleerd.

De Belgische overeenkomst van 10 maart 1988 inzake het gebruik van aerosolen als drijfgas in spuitbussen bijvoorbeeld hield een verscherping in van de terzake bestaande nationale en internationale emissiereductiedoelstellingen.

In Duitsland werd een milieubeleidsovereenkomst afgesloten die het gehalte aan fosfaten in waspoeders regelde. Bij deze overeenkomst lag het middel, een productnorm, op voorhand vast en lag de klemtoon in

de onderhandelingen op de bepaling van de hoogte van de norm, m.a.w. van het toegelaten percentage fosfaten in waspoeders. Wettelijke minimumnormen bestonden niet.

Bron: Glachant, 1994

Ook op het vlak van de situatie-analyse en probleemverkenning is het denkbaar dat milieubeleidsvereenkomsten een rol spelen. Met name voor gebieden waar de overheid nog over onvoldoende gegevens en inzicht beschikt om oordeelkundig doelstellingen en instrumenten te selecteren, behoren overeenkomsten inzake bijvoorbeeld informatieverzameling en -verstrekking, wetenschappelijk onderzoek, het opzetten van experimenten enz. tot de mogelijkheden. Zij kunnen zo de basis vormen het ontwikkelen van een beleid verderop in de milieubeleidsketen.

In het Vlaamse convenant verpakkingafval van 26 maart 1991 bijvoorbeeld werd de vzw PRO belast met de oprichting en het beheer van een gegevensbank met productie-, consumptie-, inzamelings- en recyclagestatistieken.

Tot slot kunnen milieubeleidsvereenkomsten ook betrekking hebben op de laatste schakels uit de milieubeleidsketen, d.i. de uitvoering, controle en evaluatie. Deze afspraken komen meestal maar niet uitsluitend voor onder de vorm van controle- en rapportageverplichtingen in andere soorten milieubeleidsvereenkomsten.

Een voorbeeld vormt het zgn. elektriciteitsconvenant van 18 oktober 1991 betreffende emissiereducties van SO₂ en NO_x afkomstig van elektriciteitscentrales waarin de oprichting van een opvolgingscommissie is voorzien. De elektriciteitsproducenten staan onder meer in voor het verstrekken van de gegevens aan deze commissie.

Dat milieubeleidsvereenkomsten ook uitsluitend op de uitvoering, controle en evaluatie betrekking kunnen hebben, bewijst de milieubeleidsvereenkomst van 17 januari 1992 inzake de opslag van huisbrandolie bij particulieren voor de verwarming van gebouwen. Deze voorzag dat brandstofleveranciers hun klanten zouden informeren over de reglementering inzake stookolietanks, en dat na 1 januari 1993 nog enkel klanten zouden worden bevoorrad die voldoen aan de voorwaarden van het Vlareem. Hier gaat het m.a.w. om het toezicht op de naleving van andere voorwaarden dan deze die betrekking hebben op de partijen van het convenant of dan deze die opgenomen zijn in het convenant zelf.

Naast deze vier soorten milieubeleidsvereenkomsten is vanzelfsprekend ook een combinatie tussen twee of meerdere categorieën mogelijk. Zelfs een milieubeleidsvereenkomst die alle schakels van de milieubeleidsketen omvat (een zgn. zelfstandig convenant) is denkbaar.

In Frankrijk worden riviercontracten tussen overheid en private partners gebruikt voor een gedecentraliseerde planning van het rivierbekkenbeleid. Het is duidelijk dat deze overeenkomsten meerdere schakels uit de milieubeleidsketen omvatten.

Een eenvoudigweg tegenover elkaar stellen van convenanten en "eenzijdige maatregelen" als alternatieven voor elkaar is dus duidelijk een te simpele voorstelling van zaken. Bij sommige convenanten is dergelijke of-of keuze misschien aan de orde, maar in andere gevallen is wetgeving gewoon geen alternatief of gaat het om een combinatie van tegelijkertijd of achtereenvolgens te nemen maatregelen, waarbij milieubeleidsvereenkomsten alleen ten aanzien van bepaalde aspecten of in een bepaalde fase een rol spelen.

3.3 Voor- en nadelen van milieubeleidsovereenkomsten

De literatuur over milieubeleidsovereenkomsten bevat vrijwel steeds een overzicht van de voor- en nadelen van dit milieubeleidsinstrument. Afhankelijk van de achtergrond en van de houding van de auteur wordt daarbij vaak de nadruk gelegd op bepaalde aspecten (juridische, economische, politieke, ...) of op de voordelen dan wel de nadelen. De Nederlandse Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) stelde in zijn advies over milieuconvenanten uit 1989 bijvoorbeeld vast dat het bedrijfsleven veelal geneigd is de voordelen van convenanten te benadrukken, terwijl milieu-organisaties daarentegen de negatieve aspecten accentueren.

Ook hierna worden enkele belangrijke voor- en nadelen opgesomd zoals die vanuit de theorie én de praktijk naar voor komen. Deze opsomming heeft ten eerste de bedoeling om een inzicht te verschaffen in de mogelijkheden en beperkingen van milieubeleidsovereenkomsten en in de belangrijkste discussiepunten. Ten tweede zal, vanuit de specifieke invalshoek van de SERV, aandacht worden geschonken aan enkele aspecten die doorgaans minder aan bod komen in de literatuur. Vooraf kan nog worden opgemerkt dat de beschreven voor- en nadelen in een volgende afdeling genuanceerd worden en in perspectief geplaatst. Daar wordt verdedigd dat de mogelijkheden en beperkingen van milieubeleidsovereenkomsten sterk afhankelijk zijn van de situaties waarin zij worden toegepast en dat een algemeen geldend oordeel dus in feite onmogelijk is. Herhaald wordt dat de beschrijving van de voor- en nadelen algemeen is en dus los gebeurt van de wettelijke regels die momenteel in Vlaanderen gelden.

3.3.1 Beoordelingscriteria

Er werd voor geopteerd om de mogelijkheden en beperkingen te analyseren op basis van de zgn. criteria voor instrumentenkeuze. Daarmee wordt op consistente wijze aangesloten bij de analyse van verschillende types van fysieke en economische instrumenten die de SERV aan de hand van deze criteria maakte in zijn studierapport over het economisch instrumentarium inzake milieubeleid van 30 september 1992.

De criteria voor instrumentenkeuze werden uitvoerig beschreven in het genoemde studierapport en verder uitgediept in het SERV-advies over de sectorale milieubeleidsplannen van 14 december 1994 (zie tevens bv. OECD, 1994a; OECD 1997). Zij hebben betrekking op de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en inpasbaarheid.

1. Bij de keuze van instrumenten staat ten eerste het bereiken van de vooropgestelde milieudoelstellingen of de *effectiviteit* centraal. Milieu-effectiviteit betreft dus de mate waarin de geformuleerde milieudoelstellingen met behulp van een bepaald instrumentarium ook daadwerkelijk (kunnen) worden bereikt. Hierbij speelt ook de handhaafbaarheid een belangrijke rol.
2. De instrumenten moeten er ten tweede toe leiden dat die doelstellingen zo efficiënt of kosteneffectief mogelijk worden gerealiseerd. De term *efficiëntie* slaat op de globale kosten/batenverhouding van alternatieve doel-middelcombinaties. De term *kosteneffectiviteit* is beperkter en betreft de mate waarin instrumenten reeds

vooropgezette doelstellingen tegen minimale kosten realiseren. Verschillende kostensoorten kunnen worden onderscheiden:

- de kosten van individuele ondernemingen om milieudoelstellingen te realiseren (technische efficiëntie). Hierbij gaat het om de vraag of milieubeleidsinstrumenten de vrijheid aan de doelgroepen laten om zelf te kiezen op welke wijze zij de opgelegde of overeengekomen taakstellingen zullen realiseren;
 - de kosten voor de maatschappij als geheel (statische efficiëntie). Hierbij gaat het om de vraag of milieubeleidsinstrumenten ertoe leiden dat de inspanningen gebeuren bij de bronnen waar de emissiereducties het goedkoopst zijn;
 - de kosten op termijn, en met name de kosten die kunnen optreden doordat de technologie zich onvoldoende in een milieuvriendelijke richting ontwikkelt (dynamische efficiëntie). Het betreft dan de vraag of milieubeleidsinstrumenten de technologische ontwikkeling stimuleren en bedrijven aanzetten om steeds beter te presteren;
 - de kosten voor bedrijven en productie op de markt (allocatieve efficiëntie). Hier gaat het om de vraag of milieubeleidsinstrumenten ertoe leiden dat milieuvriendelijke bedrijven of producten concurrentieel in het voordeel zijn tegenover minder milieuvriendelijke bedrijven of producten. Het betreft m.a.w. de invloed op de relatieve prijzen van goederen en diensten;
 - de kosten op het vlak van informatie, kennis, uitvoering en handhaving van milieubeleidsinstrumenten (administratieve efficiëntie).
3. De administratieve kosten voor de overheid mogen niet over het hoofd worden gezien. Dit kan een afzonderlijke vermelding en expliciete behandeling van de *uitvoerbaarheid* rechtvaardigen.
 4. De *inpasbaarheid* tenslotte heeft betrekking op de factoren die de algemene maatschappelijke acceptatie van instrumenten bepalen. Zij hebben betrekking op bijvoorbeeld de economische en sociale gevolgen en op de overeenstemming met het algemene juridische en beleidsmatige kader, en bepalen mee de uiteindelijke politieke haalbaarheid van het voorgenomen beleid.

3.3.2 Effectiviteit en handhaafbaarheid

3.3.2.1 Voordelen van milieubeleidsvereenkomsten

* Vrijheid en flexibiliteit bij de totstandkoming

Milieubeleidsvereenkomsten bezitten een aantal belangrijke kenmerken die de effectiviteit van het milieubeleid ten goede kunnen komen. Vooral de grote mate van inhoudelijke *vrijheid en flexibiliteit* kan hier worden genoemd. Daardoor kunnen milieubeleidsvereenkomsten worden ingezet in zeer uiteenlopende situaties. Milieubeleidsvereenkomsten kunnen bijvoorbeeld milieuproblemen regelen die niet goed met directe regulering kunnen worden aangepakt (bv. delen van het afvalstoffenbeleid), of betrekking hebben op zaken die niet of zeer moeilijk met behulp van wetgeving te verwezenlijken zijn (bv. product- en procesontwerp, de omvang van reclamecampagnes voor fosfaatvrije wasmiddelen). Zij kunnen bovendien worden ingezet op terreinen waar een gecoördineerd internationaal milieubeleid moeilijk tot stand komt en eenzijdig regulerend optreden ongewenst wordt geacht. In die zin kunnen zij dan ook vaak verder gaan dan wat

met regelgeving mogelijk is (bv. als alternatief voor de invoering van een CO₂-energieheffing). Ook *tijdsbesparing* wordt vaak als voordeel van convenanten genoemd. Zij zouden een langdurig en vaak ingewikkeld wetgevend proces kunnen vervangen en daardoor beter inzetbaar zijn voor de aanpak van dringende problemen waarvoor men niet kan wachten op een (soms internationale) consensus over de opportuniteit van bepaalde maatregelen. Zij zouden bovendien snel en gemakkelijk aangepast kunnen worden aan een gewijzigde situatie en/of nieuwe inzichten en daardoor beter inzetbaar zijn in situaties van grote wetenschappelijke of maatschappelijke onzekerheid.

De Europese Commissie geeft het voorbeeld van Europese regelgeving. De gemiddelde termijn tussen een voorstel van milieurichtlijn en de definitieve goedkeuring ervan bedraagt meer dan twee jaar, met daarna meestal opnieuw twee jaar tijd voor de omzetting ervan door de Lidstaten. Na deze omzetting, die in een aantal gevallen laattijdig gebeurt, zo merkt de Commissie op, dient de richtlijn dan nog te worden geïmplementeerd en toegepast. Volgens de Commissie kunnen milieubeleidsvereenkomsten dan ook een veel snellere en bijgevolg effectievere manier zijn om resultaten te boeken, zelfs al nemen de onderhandelingen verschillende maanden in beslag.
Bron: Commission of the European Communities (1996)

* Bilateraal en onderhandeld karakter

Daarnaast kan het *bilateraal en onderhandeld* karakter van milieubeleidsvereenkomsten positief zijn voor de effectiviteit van het milieubeleid. Milieubeleidsvereenkomsten kunnen bijvoorbeeld de effectiviteit van het milieubeleid bevorderen in zgn. 'blokkade'-situaties. Dat zijn situaties waarin een impasse ontstaat door de afwachtende houding die elke individuele partij of doelgroep aanneemt omdat zij de zekerheid wil dat ook de andere partijen hun deel zullen bijdragen. Een convenant, waarin alle partijen de verzekering geven een bijdrage te leveren, kan deze impasse doorbreken. Een ander voorbeeld zijn zgn. 'ruilconvenanten', waarbij de overheid voor de private partner bijvoorbeeld een meer flexibele beleidsomgeving schept door af te zien van regelgeving en de ondernemingen in ruil daarvoor een aantal maatregelen doorvoeren die verder gaan dan door de geldende regelgeving wordt opgelegd.

De OESO ziet in dit verband een mogelijke rol voor convenanten in het internationaal milieubeleid weggelegd. "Een internationaal gecoördineerde milieubeleidsvereenkomst kan de bezwaren van bedrijven dat zij in een concurrentienadeel komen te staan ten opzichte van buitenlandse ondernemingen verminderen. Ondernemingen zullen wellicht sneller investeren in technologie om broeikasgassen te verminderen wanneer hun buitenlandse concurrenten zich tot dezelfde reductiedoelstellingen hebben verbonden."
Bron: OECD, 1996.

* Mogelijke leereffecten

Tot slot kunnen *leereffecten* worden vermeld. Met name in Nederland is vastgesteld dat in het doelgroepenbeleid leerprocessen optreden waardoor nieuwe, verdergaande oplossingen tot ontwikkeling komen. "Bedrijven passen niet alleen andere middelen toe, de doelen zelf worden ook verlegd" (Le Blansch, 1996). Convenanten kunnen derhalve ook door leereffecten tot realisaties leiden die niet mogelijk waren geweest met meer traditionele gedragssturing.

3.3.2.2 Nadelen van milieubeleidsvereenkomsten

* Mogelijke onevenwichtige deskundigheid en compromiskarakter

Een nadeel op het vlak van de effectiviteit is ten eerste dat de doelstellingen in milieubeleidsvereenkomsten soms niet ambitieus genoeg zouden. Dit kan het gevolg zijn de zwakke onderhandelingspositie van de overheid doordat de meeste deskundigheid zich vooral bij de meer direct betrokken tegenpartij bevindt en deze er meestal belang bij heeft de kosten van de eigen inspanningen te overdrijven. Ook het compromiskarakter van convenanten kan een verklaring zijn.

* Sanctionering

Bovendien blijkt dat milieubeleidsvereenkomsten vaak geen expliciete sanctie bij niet-naleving bevatten. In andere gevallen wordt een effectieve sanctionering soms bemoeilijkt door het onduidelijk juridisch statuut van de overeenkomst. Zo kan het onduidelijk zijn wie door wat gebonden is: is bijvoorbeeld alleen de beroepsvereniging gebonden of ook de individuele bedrijven? Wat is het precieze karakter van de overeengekomen verplichtingen? ... Daardoor zouden milieubeleidsvereenkomsten al te vaak vrijblijvend zijn.

Illustratief in dit verband zijn de bevindingen uit een enquête die door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent werd uitgevoerd bij bedrijven en bedrijfsfederaties. Verschillende partijen, beide van het bedrijfsleven, bleken meermaals bij eenzelfde milieubeleidsvereenkomst een tegengesteld antwoord te geven op de vraag naar het juridisch bindend karakter. De ene federatie spreekt van een juridisch bindende overeenkomst, terwijl een andere dezelfde milieubeleidsvereenkomst catalogeert onder "een gentlemen's agreement, zonder juridisch bindende kracht".
Bron: Bocken, 1994a

* Tijdverlies

Tenslotte kan niet worden uitgesloten dat de onderhandelingen uiteindelijk niet tot een akkoord en tot een milieubeleidsvereenkomst leiden. Intussen kan veel tijd verloren zijn gegaan en kunnen aanslepende onderhandelingen de facto regelgeving misschien alleen maar hebben uitgesteld.

3.3.3 Efficiëntie

3.3.3.1 Voordelen van milieubeleidsvereenkomsten

* Verdeling inspanningen tussen bedrijven

Milieubeleidsvereenkomsten kunnen in bepaalde gevallen bijdragen aan de verhoging van de efficiëntie van het milieubeleid. Wat ten eerste de *statische efficiëntie* betreft - d.i. de efficiënte verdeling van inspanningen tussen de doelgroepen van het beleid - dient waar zinvol op doordachte wijze een differentiatie van inspanningen tot stand te komen, gebaseerd op het verschil in hoogte tussen de bestrijdingskosten van activiteiten, sectoren en ondernemingen. Het is immers bekend dat uniforme doelstellingen en normen, d.w.z. doelstellingen en normen die zonder onderscheid moeten worden gerealiseerd door een veelheid van onderling sterk verschillende activiteiten, op maatschappelijk niveau tot hoge kosten kunnen leiden. In theorie kan deze verdeling bij economische instrumenten zoals regulerende heffingen en verhandelbare emissierechten vrij goedkoop (efficiënt) plaatsvinden, terwijl bij directe regulering vaak een zeer grote hoeveelheid informatie nodig is

om een gelijkaardige efficiëntie te realiseren. Glachant (1994) heeft aangetoond dat milieubeleidsvereenkomsten die een globale milieudoelstelling (bv. emissiereductie) opleggen en de verdeling ervan over de verschillende bronnen overlaten aan het bedrijfsleven - onder bepaalde voorwaarden - kunnen resulteren in een efficiënte verdeling van de inspanningen. Ook het MIRA (1994) vermeldt bij de bespreking van milieubeleidsvereenkomsten dat de marginale kostprijs van een emissiereductie sterk afhankelijk kan zijn van de concrete kenmerken van de installaties, zodat het een belangrijke besparing kan opleveren enkel een globale emissiereductie op te leggen en de verdeling ervan over de verschillende bronnen over te laten aan het bedrijfsleven. In feite gaat het daarbij om een soort combinatie van milieubeleidsvereenkomsten en verhandelbare emissierechten waardoor aanzienlijke besparingen mogelijk zouden zijn (zie bv. Koutstaal, 1992 en Jansen, Frentz en Heijman, 1994).

Glachant (1994) noemt als voorbeeld het Nederlandse convenant KWS 2000. Deze neemt de doelstelling van een halvering van de uitstoot van VOS door niet-mobiele bronnen in 2000 ten opzichte van 1981 uit het Indicatief Meerjarenprogramma Lucht 1985-1989 als uitgangspunt en laat de te nemen emissie maatregelen over aan de doelgroepen. De betrokken bedrijfstakken worden door de overheid samengebracht in een "netwerk" waarbinnen onderhandelingen plaatsvinden tussen bedrijven of groepen van bedrijven. Deze onderhandelingen zijn gericht op het verdelen en uitwisselen van de noodzakelijke inspanningen voor het realiseren van de collectieve doelstelling.

Door de Belgische Aërosolvereniging werd bevestigd dat het in het zgn. CFK-sputbussenconvenant voor de industrie essentieel was dat het reductiepercentage globaal voor de ganse sector van toepassing was en niet voor elk individueel bedrijf. Dit laatste zou immers voor enkele kleine ondernemingen uit de sector economisch zeer moeilijk haalbaar zijn geweest. Ook bij het zgn. CFK-kunststofconvenant werd benadrukt dat de globale formulering van de reducties essentieel was. "Gezien de diversiteit in de sector en de verschillende toepassingsgebieden zou het onverantwoord zijn geweest de reducties voor individuele bedrijven op te leggen."
Bron: De Raedemaeker, 1994a

In de Nederlandse "Meerjarenafspraken betreffende energie-efficiency" wordt voor een bedrijfstak waarmee dit convenant wordt gesloten een doelstelling inzake de verbetering van de energie-efficiëntie tegen het jaar 2000 in vergelijking met 1989 vastgelegd. "De doelstelling in een meerjarenafpraak is een collectieve. Het geldt als gemiddelde voor de gehele bedrijfstak. De ene ondernemer is nu eenmaal in staan meer te besparen dan de ander. Sommige bedrijven hebben hun energie-efficiëntie inmiddels zo ver verbeterd dat zij de doelstelling nu al naderen. Dat blijkt uit de resultaten van de monitoring. In de uitvoering is een meerjarenafpraak dus flexibel: zelfs binnen één bedrijfstak kan niet elke ondernemer dezelfde maatregelen nemen, of investeren in gelijke processen en technieken. De besparingen kunnen dus per bedrijf onderling verschillen, maar de sector als geheel streeft naar een gezamenlijke realisatie van de vastgelegde doelstelling. Binnen de bedrijfstakorganisatie vindt een verdere interne afstemming plaats."
Bron: Novem, 1995

"Een convenant dat (in Nederland) eind jaren tachtig met de elektriciteitsproducenten is afgesloten, heeft belangrijke kosteneffectieve oplossingen mogelijk gemaakt. De noodzakelijke verlaging van de SO₂-emissies heeft hierdoor de helft gekost van de geraamde miljard gulden die de gebruikelijke maatregelen met zich zouden meebrengen, doordat de energiebedrijven zelf mochten kiezen waar de reducties gerealiseerd moesten worden."
Uit: Arthur D. Little, 1996.

* Vrijheid en flexibiliteit in de uitvoering

De *technische efficiëntie* heeft betrekking op de vrijheid die aan de doelgroepen wordt gelaten om zelf te beslissen op welke wijze de opgelegde of overeengekomen taakstellingen zullen worden behaald. Dit kan, indien op decentraal niveau een grotere kennis van de betrokken processen aanwezig is dan bij de overheid, de kosten beperken. Het opleggen van middelvoorschriften heeft immers meestal betrekking op technische oplossingen die vrij

algemeen inzetbaar zijn en kunnen daardoor gemakkelijk voorbij gaan aan de complexiteit en de eigenheid van diverse bedrijfsprocessen en dus onaangepaste maatregelen en overbodige kosten opleggen. Op voorwaarde dat milieubeleidsvereenkomsten enkel taakstellingen bevatten en geen limitatieve middelvoorschriften, geven zij bedrijven de speelruimte om op een creatieve en concurrentiële manier de meest gepaste maatregelen te selecteren.

Een voorbeeld hiervan zijn de Nederlandse "Meerjarenafspraken betreffende energie-efficiency". Daar is het expliciet de bedoeling om de manier waarop de doelstelling wordt bereikt (door relatief eenvoudige maatregelen, door omvangrijke investeringen, door een omschakeling productieproces, ...) over te laten aan de bedrijven zelf.

* Beleidsstabiliteit

Dynamische efficiëntie heeft betrekking op de stimulans die uitgaat naar technologische innovatie en een steeds verdere verbetering van de prestaties. In vergelijking met economische instrumenten waarbij betaald moet worden voor restvervuiling ligt deze stimulans in theorie lager bij milieubeleidsvereenkomsten. Ten opzichte van directe regulering kunnen zij, naast de reeds vermelde pluspunten, soms het voordeel hebben van een grotere beleidsstabiliteit. Vergunningen en sectorale voorwaarden kunnen immers in principe vaak zonder overgangstermijnen worden opgelegd of gewijzigd, terwijl convenanten doorgaans toch voor langere perioden worden afgesloten. Daardoor hebben zij een gunstige invloed op beslissingen over nieuwe belangrijke investeringen (bv. in onderzoek en ontwikkeling) en hebben zij het voordeel dat zij de doelgroepen toelaten de benodigde innovaties op een voor hen geschikt tijdstip in te voeren.

Samengevat doen milieubeleidsvereenkomsten in vergelijking met directe regulering een groter beroep op de expertise die decentraal bij de bedrijven aanwezig is en laten zij meer vrijheid op het vlak van de verdeling, invulling en timing van de inspanningen. Dit maakt goedkopere en meer op maat gesneden oplossingen mogelijk.

3.3.3.2 Nadelen van milieubeleidsvereenkomsten

* Verdeling van de inspanningen tussen sectoren

Toch kan ook vanuit het oogpunt van efficiëntie op enkele gevaren worden gewezen. Het gebruik van milieubeleidsvereenkomsten vergt ten eerste namelijk vaak een bedrijfssectorale invulling van milieudoelstellingen. Dit kan gemakkelijk ten koste van de globale macro-economische efficiëntie van het milieubeleid gaan omdat de maatschappelijke en economische flexibiliteit wordt beperkt. Een bedrijfstakgewijze vertaling van de doelstellingen van het milieubeleid betekent immers dat tussen de bedrijfstakken geen uitwisseling van inspanningen meer mogelijk is. Deze opmerking, die ten gronde betrekking heeft op het doelgroepenbeleid en niet zozeer op milieubeleidsvereenkomsten als dusdanig, vraagt dan ook dat de bedrijfstakgewijze vertaling van de doelstellingen zorgvuldig gebeurt.

Dergelijke efficiënte verdeling wordt nagestreefd in de Nederlandse Meerjarenafspraken energie-efficiency. Deze worden afgesloten tussen de Rijksoverheid (Ministerie van Economische Zaken) en federaties van bedrijfstakken en hebben als hoofddoel een efficiëntie-verbetering van 20% tot het jaar 2000 op het energieverbruik (t.o.v. 1989). De in meerjarenafspraken vastgelegde doelstellingen kunnen

per industriesector afwijken van deze nagestreefde efficiëntieverbetering voor de hele industrie. Dit heeft te maken met verschillen in de reële mogelijkheden in de afzonderlijke sectoren om verder energiebesparingen tot stand te brengen. De doelstelling wordt per bedrijfstak vastgelegd na een grondige inventarisatie van de energiebesparingsmogelijkheden in een sector. De uiteindelijk in de meerjarenafspraken opgenomen doelstelling kan zowel lager (bv. voor de bierbrouwerijen en mouterijen: 18%) als hoger (bv. voor de glastuinbouw: 30%) dan de collectieve doelstelling van 20% efficiëntieverbetering liggen.
Bron: MEZ, 1994.

Aan dit efficiëntievraagstuk kleeft overigens ook een rechtvaardigheidsprobleem. Het gevaar bestaat immers dat eerst met de goed georganiseerde doelgroepen milieubeleidsvereenkomsten worden afgesloten en dat die zich daardoor in een relatief gunstige positie kunnen manoeuvreren, waardoor de overige minder goed georganiseerde of bereikbare doelgroepen grotere inspanningen moeten leveren om de (intussen misschien aangescherpte) milieudoelstellingen te realiseren. Sterke belangengroepen zouden m.a.w. hun deel van de 'milieugebruiksruimte' kunnen veiligstellen ten koste van relatief ondervertegenwoordigde doelgroepen.

* Free-riders

Een gelijkaardig efficiëntie- en rechtvaardigheidsprobleem kan zich ten tweede ook op kleinere schaal binnen een bedrijfstak voordoen. In de mate dat belangrijke of belangrijke aantallen bedrijven uit een bedrijfssector niet gebonden zijn door de overeenkomst die tussen de overheid en de sectorfederatie wordt afgesloten, worden de mogelijke (statische) efficiëntievoordelen van milieubeleidsvereenkomst sterk gereduceerd.

Hetzelfde geldt wanneer er een bepaalde collectieve doelstelling voor de bedrijfstak is overeengekomen, maar sommige bedrijven zich niet aan de gemaakte afspraken houden. Dan vergt de realisatie van de collectieve doelstelling extra inspanningen van de overige ondernemingen.

* Effecten op de mededinging

Een derde gevaar schuilt in de mogelijke effecten op de mededinging (allocatieve efficiëntie). Een goede werking van de markt wordt in uitvoering van het principe "de vervuiler betaalt" beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor een efficiënt milieubeleid, maar kan door afspraken tussen overheid en groepen van bedrijven of tussen bedrijven onderling in het gedrang komen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien bedrijven overeenkomen om een specifieke milieukost door te berekenen aan de consument en dus prijsafspraken maken. Een ander voorbeeld is een overeenkomst waarin bedrijven besluiten een aantal activiteiten gezamenlijk uit te voeren en daardoor de markt de facto afsluiten voor nieuwe toetreders of andere activiteiten.

Enkele gevallen waarin de Europese Commissie overeenkomsten die de mededinging kunnen beperken heeft verboden of vernietigd, leveren hiervan voorbeelden op:

VOTOB

VOTOB - een Nederlandse federatie van onafhankelijke tankopslagbedrijven - had besloten dat hun leden de toegepaste tarieven zouden laten stijgen met een uniform, vast bedrag (de zgn. "milieubijdrage"). Dit bedrag was bedoeld om de kosten te dekken van de investeringen die de tankopslagbedrijven zouden nemen om de emissies uit hun opslagtanks te verminderen. Deze beslissing van VOTOB kaderde in de uitvoering van het milieuconvenant dat was afgesloten tussen VOTOB en de Nederlandse overheid ("Convenant aanpak luchtverontreiniging op- en overslag vluchtige organische stoffen tankopslagbedrijven", 1989). Het convenant was gericht op de verbetering van de milieuprestaties van de

VOTOB leden (o.m. inzake emissies uit opslagtanks). De doorberekening van de extra kosten aan hun klanten door middel van een vaste toeslag op de prijzen was evenwel niet in het convenant opgenomen. De Europese Commissie stelde dat, hoewel zij vrijwillige milieu-initiatieven in bedrijfssectoren verwelkomt, er moet worden voor gezorgd dat bedrijven die concurreren in een bepaalde sector geen afspraken maken die verder gaan dan wat noodzakelijk is voor het bereiken van het vooropgestelde doel, en zo de mededinging beperken. De Commissie weigerde de milieubijdrage van VOTOB vrij te stellen van toepassing van artikel 85(1) van het Verdrag (verbod op mededingingsbeperkende overeenkomsten) omdat deze zou neerkomen op prijsafspraken. De Commissie stelde in het bijzonder: "When a price on an element of it is fixed, competition on that price element is excluded. By fixing the charge and thus a source of recovery, members have less incentive to make investments as cheaply and efficiently as possible. [Moreover,] uniform adoption of the charges ignores differences in each individual member's circumstances." De Commissie was van oordeel dat, indien er geen afspraken waren geweest, de individuele VOTOB leden elk voor zich de kostprijs van de benodigde milieu-investeringen zouden berekenen, en vervolgens zouden beslissen in welke mate deze extra kosten zouden worden doorberekend aan de klanten, rekening houdend met hun individuele concurrentiepositie. De Commissie beklemtoonde dat zij niet tegen het doorberekenen van milieukosten aan de consumenten op zich is (cfr. het principe "de vervuiler betaalt"), maar dat de consument in de mogelijkheid moet worden gesteld om (eventueel door te veranderen van leverancier) te profiteren van de minste kostenverhoging op de markt. Het vaststellen van een vaste en uniforme milieubijdrage was m.a.w. niet "onmisbaar" voor de realisatie door de VOTOB leden van de emissiedoelstellingen die waren overeengekomen in het convenant met de Nederlandse overheid.

IFCO

In 1992 werd de "International Fruit Container Organization" (IFCO) opgericht door een aantal Duitse voedingsbedrijven met de bedoeling herbruikbare plastic kratten te introduceren voor het transport van vers fruit en groente. IFCO zou deze kratten produceren, terugnemen en reinigen voor hergebruik. De aangesloten kleinhandelaars lieten hun leveranciers weten dat zij voortaan, wanneer mogelijk, groenten en fruit zouden aankopen in IFCO kratten en geen ander hergebruikssysteem voor groente en fruit zouden aanvaarden. Deze brief aan de leveranciers leidde tot een klacht vanwege de sector van de kartonverpakkingen.

De Europese Commissie kwam tussenbeide en zorgde ervoor dat de IFCO leden in een nieuwe brief aan hun leveranciers uitdrukkelijk stelden dat zij ook andere verpakkingen zouden blijven aanvaarden. De Commissie had evenwel geen bezwaar tegen de afspraak onder de IFCO leden dat zij in de opstartfase een bepaald minimum aan IFCO kratten zouden afnemen om een succesvolle start van het IFCO systeem te verzekeren. De globale IFCO regeling wordt onderzocht door de Europese Commissie in het kader van de notificatie die de Commissie ontving.

Spa - GDB

In december 1992 deed de Europese Commissie uitspraak over een klacht vanwege Spa Monopole. De Commissie kantte zich hierin tegen het systeem van gestandaardiseerde hervulbare glazen flessen dat was opgezet door de Duitse vereniging van mineraalwaterproducenten GDB, omdat GDB aan buitenlandse producenten de toegang tot het systeem had geweigerd. In 1987 had de Commissie een klacht van Spa niet gevolgd omdat de GDB overeenkomst toen geen merkbaar effect op de handel had gezien andere verpakkingsmaterialen (zoals PVC en eenmalige verpakkingen) een vrije toegang tot de Duitse markt hadden.

In 1992 was deze situatie echter grondig gewijzigd. Als gevolg van de nieuwe Duitse afvalwetgeving konden plastic eenmalige flessen niet langer worden verkocht. Eenmalige glazen flessen mochten nog wel worden gebruikt, op voorwaarde dat een recyclagesysteem bestond. Als gevolg hiervan werden de niet-Duitse producenten verplicht om hervulbare glazen flessen op de markt te brengen. Een terugnamesysteem opzetten naast het bestaande GDB systeem was echter geen realistisch alternatief: groot- en kleinhandelaars wensten omwille van kostenoverwegingen niet geconfronteerd te worden met een ander, bijkomend systeem. De Commissie was dan ook van oordeel dat de GDB overeenkomst de concurrentie binnen de Europese Unie belemmerde. Gezien de centrale positie van GDB in de Duitse markt voor mineraalwaterverpakkingen en het feit dat toegang tot het GDB systeem essentieel was om effectief te kunnen blijven concurreren op de Duitse markt, werd de weigering van GDB om toegang te verlenen aan buitenlandse producenten beschouwd als een misbruik van machtspositie in de betekenis van artikel 86 van het Verdrag. Deze interventie van de Europese Commissie leidde ertoe dat GDB toelating verleende aan niet-Duitse producenten om de GDB flessen te gebruiken.

Bron: Vandermeersch, 1996.

3.3.4 *Uitvoerbaarheid*

De uitvoerbaarheid heeft betrekking op de inzet van overheidsmiddelen die samenhangt met de keuze voor een specifiek instrument. Gewoonlijk onderscheidt men hier kennis- en informatievereisten van implementatie- en controlevereisten.

* Kennis- en informatiebehoefte

Wat de kennis- en informatiebehoefte betreft, hebben milieubeleidsvereenkomsten het voordeel dat als gevolg van de onderhandelingen met het bedrijfsleven het inzicht en de kennis van de overheid over de mogelijkheden en kosten van milieuvriendelijker produceren kan toenemen. Er wordt bij de totstandkoming in belangrijke mate beroep gedaan op de informatie en de deskundigheid aanwezig bij de bedrijven. Aldus kunnen meer geïnformeerde beslissingen worden genomen. Vooral bij nieuwe en complexe milieuproblemen waar de overheid weinig of geen informatie heeft over de betrokken technische en economische parameters is dit belangrijk.

Een voorbeeld hiervan is het Nederlandse "convenant afvalwaterproblematiek tandartsen" (1990) over de terugdringing van de verontreiniging door kwik. Het feit dat naar aanleiding van de voorbereiding en de uitvoering van het convenant bijvoorbeeld veel technisch-inhoudelijk werk is verricht vergemakkelijkte het opstellen van een Algemene Maatregel van Bestuur op dit terrein waartoe in het convenant was besloten.

* Implementatie- en controlevereisten

Wat de implementatie- en controlevereisten betreft, kan worden vastgesteld dat milieubeleidsvereenkomsten de implementatie meestal overlaten aan het bedrijfsleven zelf. Zij leggen bovendien vaak tevens de verplichting tot controle en rapportering van de bekomen resultaten bij het bedrijfsleven of een onafhankelijke derde partij, zodat de overheid zich kan beperken tot het toezicht op deze zelfcontrole en de controlelasten kunnen verminderen.

Een voorbeeld vormt het zgn. elektriciteitsconvenant van 18 oktober 1991 betreffende emissiereducties van SO₂ en NO_x afkomstig van elektriciteitscentrales waarin de oprichting van een opvolgingscommissie is voorzien. De elektriciteitsproducenten staan onder meer in voor het verstrekken van de gegevens aan deze commissie.
In de Nederlandse KWS 2000 strategie-notitie werd als reden voor de aanpak via onderhandelingen en overeenkomsten het vermijden van overmatige druk op de vergunningverlening opgegeven wanneer de bedrijven individueel zouden benaderd worden, naast de hoge mate van complexiteit van de problematiek.

* Controleerbaarheid

Opgemerkt wordt dat de controleerbaarheid echter sterk afhangt van de inhoud van de milieubeleidsvereenkomst. Onduidelijke doelvoorschriften of het ontbreken van adequate monitoring- en rapporteringsverplichtingen bijvoorbeeld kunnen de controleerbaarheid in het gedrang brengen (zie verder).

3.3.5 *Politieke haalbaarheid*

De politieke haalbaarheid blijkt voornamelijk af te hangen van de houding van de doelgroepen, van de publieke opinie en van de overheid.

3.3.5.1 De doelgroep als geheel

Het bedrijfsleven staat veelal positief tegenover milieubeleidsvereenkomsten. Als belangrijkste pluspunten worden genoemd:

- *kostenvoordelen - flexibiliteit.* Milieubeleidsvereenkomsten kunnen onaangepaste, strenge of gedetailleerde regelgeving voorkomen en daardoor bedrijven meer ruimte geven om zelf te beslissen op welke wijze zij de overeengekomen doelstellingen zullen behalen. Dit schept meer mogelijkheden voor bedrijven om zelf de meest passende en de meest kosten-effectieve maatregelen te nemen.

In Nederland gaf het Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen (KVGGO) in 1987 de wens te kennen om na te gaan of er doelgroepenbeleid voor de grafische industrie kon worden ontwikkeld. Het verbond gaf daarvoor drie redenen: (1) de grafische industrie ondervond een gebrek aan uniformiteit in de handhaving van milieuregels, (2) in ondernemingen ging te veel managementtijd verloren ten gevolge van het moeten verstrekken van informatie bij o.m. vergunningsprocedures, en (3) een bedrijfstakgewijze coördinatie bij de voorbereiding en uitvoering van het milieubeleid werd van groot belang geacht.
Bron: Le Blansch, 1996.

“Een convenant bood bij de uitvoering van het beleid (i.c. het Nederlandse convenant chemische industrie) drie belangrijke voordelen voor de VNCI (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie): het stelde de chemiesector in de eerste plaats in staat zelf het initiatief te houden bij de uitvoering. Het halen van milieutaakstellingen betekende voor de chemische bedrijven dat aanpassingen in het primaire bedrijfsproces noodzakelijk zouden zijn, waarvoor aanzienlijke investeringen zouden moeten worden gepleegd. Met een lange termijnovereenkomst, waarbij men de zaken in eigen handen kon houden, zouden deze veranderingen in werkprocessen gemakkelijker intern kunnen worden gepland en doorgevoerd, dan wanneer de overheid hiervoor dwingende regels en termijnen zou gaan stellen. In de tweede plaats was men zich bewust van de positieve effecten die het nemen van eigen initiatieven ten gunste van het milieu, zouden hebben voor het imago van de chemiesector. Een derde voordeel van een convenant zou voor de bedrijven zijn dat men door het opstellen van bedrijfsmilieuplannen niet langer te maken zou krijgen met verschillende overheidsorganisaties die elk hun eigen eisen stelden. Men kon nu zelf aangeven welke maatregelen zouden worden genomen en deze beter afstemmen op de bedrijfsvoering.”
Uit: Spapens, 1996.

- *grotere betrokkenheid.* Aan milieubeleidsvereenkomsten gaat diepgaand overleg met de overheid vooraf. Dit schept mogelijkheden om kennis en informatie door te spelen wat kan leiden tot reglementering die beter is toegesneden op de aard van de problematiek en de mogelijkheden van het bedrijfsleven, en om mee de eigen agenda en het tijds kader voor verbeteringen vast te leggen. Het overleg kan tevens een forum vormen om ook andere problemen waarmee een sector te kampen heeft aan te kaarten.

De in Nederland afgesloten Intentieverklaring (convenant) uitvoering milieubeleid chemische industrie van 2 april 1993 vermeldt: “Onderwerpen of maatregelen die niet zijn opgenomen in dit convenant, maar die wel direct zijn gericht op de chemische industrie of die de chemische industrie aanbelangen, kunnen door partijen in de Overleggroep aan de orde worden gesteld.” In zijn jaarrapportage 1994 stelde de Overleggroep Chemische Industrie: “Chemische bedrijven worden met een groot aantal rapportageverplichtingen op milieugebied geconfronteerd. De Overleggroep heeft aan deze rapportageverplichtingen zelf de “Bedrijfsmilieuplan-tabel” toegevoegd. Tegelijkertijd heeft de Overleggroep uitgesproken te willen streven naar vermindering van het aantal milieurapportages. Hiertoe heeft de Overleggroep het project “integratie milieuverlaglegging” opgezet. Getracht wordt zoveel mogelijk koppeling tussen bestaande rapportages aan te brengen. De kerngedachte is dat bedrijven conform afspraak blijven registreren, maar slechts op één of enkele momenten hierover rapporteren. Er zal worden gewerkt aan de ontwikkeling van één geïntegreerde jaarlijkse milieurapportage.”
Bron: FO-Industrie, 1995

- *imagoverbetering*. Door het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten toont het bedrijfsleven zijn actieve en constructieve houding tegenover het milieu. In milieubeleidsvereenkomsten kunnen de bedrijven het voortouw nemen. Voor individuele bedrijven ligt het belang in de publiciteit en de goede naam.
- *grotere beleidsconsistentie en -stabiliteit*. Een milieubeleidsvereenkomst wordt meestal voor een langere periode afgesloten. Vaak verbindt de overheid zich er (al dan niet informeel) toe om in die periode geen nieuwe en met de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst tegenstrijdige regelgeving in te voeren. Dit geeft bedrijven een grotere zekerheid en duidelijkheid over het beleid op langere termijn, hetgeen belangrijk is voor beslissingen inzake belangrijke strategische investeringen.

3.3.5.2 De verhouding tussen leden van de doelgroep onderling

Niettegenstaande de veelal positieve houding van het bedrijfsleven tegenover milieuconvenanten worden ook enkele probleemvelden genoemd. Deze hebben vooral betrekking op de verhouding tussen de leden van de doelgroep onderling:

- *Effecten op de mededinging*. Afspraken tussen overheid en groepen van bedrijven kan de concurrentie tussen bedrijven verminderen, bijvoorbeeld wanneer zij uitdraaien op een bescherming van de belangen van een bepaalde groep bedrijven ten koste van de belangen van andere en/of een bescherming van de belangen van de bestaande bedrijven ten koste van nieuwe toetreders.

Een voorbeeld hiervan vormt een Nederlandse conventant gericht op de sanering van de bodem van benzinstations, die volgens Glachant (1994) de eliminatie uit de markt van private stations ten voordele van de stations in eigendom van grote oliemaatschappijen zou hebben versneld.

- *Vrijbuiters*. Ook de problematiek van de vrijbuiters past in dit kader. Terwijl publiekrechtelijke regels voor iedereen gelden, zijn milieubeleidsvereenkomsten slechts bindend voor degenen die de overeenkomst hebben ondertekend. Aldus kan het soms voor individuele bedrijven aantrekkelijk zijn een milieubeleidsvereenkomst niet te onderschrijven en zo een (korte termijn en oneigenlijk) concurrentieel kostenvoordeel te benutten. De naleving van een milieubeleidsvereenkomst kan om dezelfde reden in het gedrang komen. Het voordeel van het naleven van een conventant (bv. het vermijden van alternatieve regelgeving) speelt immers vaak alleen op niveau van de sector als geheel. Op niveau van de individuele onderneming kan een traditioneel "prisoner's dilemma" dan voor tegengestelde impulsen zorgen en de naleving van milieubeleidsvereenkomsten hypothekeren.

Over free-riders en prisoner's dilemma's

Samenwerking zal niet steeds spontaan tot stand komen, zelfs wanneer samenwerking een betere oplossing voor een probleemsituatie biedt, zo leert de speltheorie. Dit heeft enerzijds te maken met het gebrek aan inzicht en zekerheid omtrent het gedrag van anderen (het prisoners' dilemma) en anderzijds met de mogelijkheid om te profiteren van de inspanningen van anderen zonder zelf inspanningen te doen (het 'free-rider' probleem).

Het *prisoners' dilemma* bestaat er, toegepast op milieubeleidsvereenkomsten, in dat elke onderneming beter af is indien een overeenkomst tot stand komt en door iedereen wordt nageleefd, maar dat wanneer er onzekerheid bestaat over de naleving van de afspraken door de andere partijen, elke individuele onderneming nog beter af is indien zij de overeenkomst niet nakomt. Indien iedereen de overeenkomst verbreekt, is iedereen ook slechter af.

De situatie kan zich ook voordoen dat het lonend is om juist niet mee te werken of zich niet te houden aan de gemaakte afspraken indien men verwacht dat anderen dat wél zullen doen. Dan zullen sommige bedrijven wensen te profiteren van de inspanningen van anderen. *Free-ridersgedrag* treedt m.a.w. op als een partij zonder deel te nemen in de kosten van gemeenschappelijke handelingen toch profiteert van de baten ervan: bij milieubeleidsvereenkomsten kan dit het geval zijn indien de voordelen (bv. het uitblijven van regelgeving) gaan naar alle groepsleden, ook naar het niet-meewerkende deel van de sector.

- *Internationale problematiek.* Tot slot kunnen ook vanuit een internationale optiek problemen inzake de mededinging opduiken. Met name wanneer geïmporteerde en binnenlands geproduceerde producten niet aan dezelfde voorwaarden moeten beantwoorden, kan een ongewenste substitutie en een verlies aan marktaandeel van de binnenlandse producenten ontstaan. Wanneer geïmporteerde en binnenlands geproduceerde producten wel aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen, zou dit de facto als een verdoken en verboden protectiemaatregel kunnen werken.

Het falen van bijvoorbeeld de "Pesticide Safety Precautions Scheme" in het Verenigd Koninkrijk kan hieraan worden toegeschreven. Enerzijds vielen sommige geïmporteerde pesticiden niet onder de milieubeleidsvereenkomst en anderzijds waren sommige bepalingen van de overeenkomst strijdig met de bepalingen inzake vrijhandel van het EG-Verdrag.
Bron: BIAC, 1992

3.3.5.3 De publieke opinie

Derden staan veelal minder positief tegenover milieubeleidsvereenkomsten. Vaak in de verf gezette problemen zijn:

- *Het onderhandeld karakter.* Meer en diepgaander overleg met het bedrijfsleven kan in sommige gevallen ook negatief uitdraaien, met name wanneer de overheid niet sterk genoeg staat in de onderhandelingen. Dan kan worden gevreesd dat private belangen van het bedrijfsleven zullen primeren boven het algemeen belang. Meer algemeen is het de vraag of het milieubelang verdraagt dat de overheid haar bovengeschatte positie voor een deel prijs geeft. Dit is vooral van belang indien de overheid er zich onvoorwaardelijk toe zou verbinden haar publiekrechtelijke verordenende bevoegdheden op te schorten in ruil voor engagementen in een milieubeleidsvereenkomst.
- *Gebrek aan inspraak en openbaarheid.* Een gebrek aan inspraakmogelijkheden voor derden bij de totstandkoming en aan openbaarheid bij de ondertekening en de evaluatie kan de publieke aanvaarding van milieubeleidsvereenkomsten belemmeren. Ook de democratische politieke controle kan hierdoor worden bemoeilijkt.
- *Gebrek aan toezicht en sanctionering.* Het overlaten van de monitoring en rapportering aan het bedrijfsleven zelf kan betekenen dat de overheid geen objectieve kijk meer heeft op de behaalde resultaten. Dit is een belangrijke handicap bij het juridisch afdwingen van de verbintenissen van een milieubeleidsvereenkomsten en bij besprekingen over een eventuele herziening of verlenging. Ook het ontbreken van procedures voor conflictoplossing en van sancties wordt als problematisch ervaren.

Daarbij moet worden opgemerkt dat milieubewegingen en consumentenverenigingen naast deze knelpunten bij milieubeleidsvereenkomsten zeker ook een aantal positieve elementen zien (bv. de inschakeling van de aanwezige expertise binnen het bedrijfsleven).

3.3.5.4 De overheid

Een contract, i.c. een milieubeleidsvereenkomst, wordt slechts afgesloten omdat elk van de contacterende partijen er voordeel bij heeft. Ook de overheid dient dus in milieubeleidsvereenkomsten belangrijke voordelen te zien. Deze zijn onder meer:

- *Samenwerking en medeverantwoordelijkheid.* Milieubeleidsvereenkomsten passen in de beleidslijn om de verantwoordelijkheid voor de milieuproblematiek meer bij de veroorzakers te leggen en om bij de oplossing ervan beroep te doen op het verantwoordelijkheidsbesef, de kennis en de ervaring van de doelgroepen (cfr. paragraaf 'achtergronden'). Door overleg en onderhandeling ondersteunt de overheid de pro-actieve houding die zich in het bedrijfsleven ontwikkelt.
- *Aanvaarding van het beleid.* Het voorafgaand overleg gaat vaak gepaard met een uitwisseling van informatie en inzichten, en deze dialoog kan de welwillendheid en de acceptatie van het beleid ten goede komen. Milieubeleidsvereenkomsten verhogen m.a.w. de betrokkenheid en de instemming bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid, hetgeen tevens de naleving van de gemaakte afspraken kan bevorderen.
- *Positief imago.* De overheid getuigt door het afsluiten van convenanten met het bedrijfsleven van openheid in haar beleid en bewijst dat zij snel en met instemming van doelgroepen tot resultaten kan komen.

"In België werd het CFK-kunststofconvenant afgesloten op 3 maart 1989. Het CFK-koelmiddelconvenant werd afgesloten op 30 januari 1989 maar pas bekend gemaakt op eveneens 3 maart 1989. Deze timing was zeker niet toevallig gekozen. Twee dagen later startte in Londen immers de ozonconferentie. Voor de staatssecretaris was het op prestigievlak belangrijk te kunnen uitpakken met twee convenanten die België tot koploper op Europees en mondiaal niveau brachten."
 Uit: De Raedemaeker, 1994a.

- *Effectiviteit.* Milieubeleidsvereenkomsten kunnen milieuresultaten opleveren die niet of moeilijk met andere instrumenten bereikbaar zijn.
- *Kostenverlaging.* Milieubeleidsvereenkomsten kunnen kostenvoordelen bieden voor de overheid bij de totstandkoming van het instrument (kleinere informatiebehoefte) en bij de uitvoering en handhaving (lagere controle- en handhavingskosten).

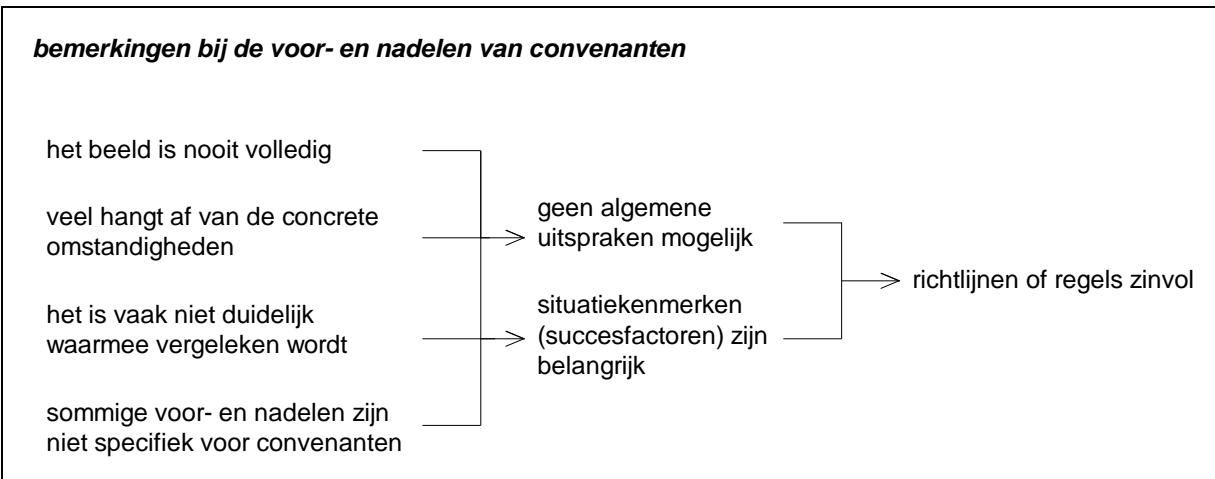
Bij de onderhandelingen over het Nederlandse convenant chemische industrie wist men dat het voor de overheid ondoenlijk zou zijn om de uitvoering van het milieubeleid af te dwingen, althans niet binnen een korte termijn. De overheid kon de verschillende bedrijven ten eerste niet voorschrijven welke specifieke milieumaatregelen dienden te worden getroffen, omdat dit inmenging zou hebben betekend in het primaire bedrijfsproces van het investeringsbeleid. In de tweede plaats zou het voor de overheid onmogelijk zijn om de bedrijven te controleren. Ten derde zou de uitvoering van het beleid middels vergunningverlening een belasting voor de betrokken overheidsinstanties betekenen die zij met de bestaande capaciteit niet, binnen redelijke termijnen, aan zouden kunnen.
 Bron: Spapens, 1996.

- *Leereffecten.* Convenanten blijken vaak belangrijke leerprocessen te hebben bewerkstelligd waardoor ervaring en nieuwe inzichten werden opgedaan die in latere fasen of voor andere materies werden benut.

Naast deze voordelen van milieubeleidsvereenkomsten worden door de overheid ook nadelen gezien. Zo wordt vaak de te grote invloed van het bedrijfsleven op het beleid vermeld ('*regulatory capture*'). Aan convenanten gaat diepgaand overleg met het bedrijfsleven vooraf. Het overleg kan onevenwichtig zijn doordat het bedrijfsleven over meer

kennis en informatie beschikt. Dit kan leiden tot passiviteit bij de overheid en het louter overnemen van de voorstellen van bedrijven.

3.4 Aanvullingen en nuanceringen



Met het hiervoor gegeven analyse is getracht een eerste algemeen beeld te schetsen van de mogelijkheden en beperkingen van milieubeleidsvereenkomsten. Een discussie of stellingname die gebaseerd is op dergelijke opsomming van voor- en nadelen leidt echter niet zelden tot een weinig vruchtbaar en abstract debat waarbij afhankelijk van de vooringenomenheid ten opzichte van milieubeleidsvereenkomsten de nadruk wordt gelegd op voor- dan wel de nadelen. Hiervoor kunnen de volgende redenen worden genoemd.

3.4.1 Het beeld is nooit volledig

Tegenover vrijwel elk voor- en nadeel kunnen tegenargumenten worden geplaatst. Enkele daarvan werden reeds vermeld. Zo vormt bijvoorbeeld de bemerking dat de overheid zich zwak opstelt door bij de totstandkoming van milieubeleidsvereenkomsten in grote mate beroep te doen op de kennis en deskundigheid van het bedrijfsleven en door bij de controle van de naleving de monitoring en rapportering aan de bedrijven over te laten een tegenargument voor de genoemde voordelen op het vlak van de uitvoerbaarheid.

Nog niet vermeld is bijvoorbeeld het belang voor de naleving van een convenant van de dreiging van een alternatieve (en door het bedrijfsleven minder gewenste) aanpak via regelgeving en/of van een verlies aan marktaandeel door negatieve publiciteit. Bovendien lijkt het door de grote betrokkenheid en de formele instemming waarschijnlijk dat men meer moeite zal doen zich aan de gemaakte afspraken te houden dan wanneer de regeling van bovenaf is opgelegd. Door de expliciete uitspraak van partijen bij een convenant dat zij het eens zijn met de gemaakte afspraken wordt immers een medeverantwoordelijkheid voor het beleid gecreëerd die er bij eenzijdige maatregelen niet of veel minder zou zijn. Niet-naleving van de gemaakte afspraken zal trouwens ook de vertrouwensrelatie met de overheid schaden en toekomstige vrijwillige initiatieven van het bedrijfsleven hypothekeren, zodat het beeld ten aanzien van de naleving minder eenduidig wordt dan hiervoor gesuggereerd.

Dergelijke argumenten en tegenargumenten kunnen ook ten aanzien van andere voor- en nadelen worden geformuleerd.

Een algemeen oordeel is dus slechts mogelijk na onderzoek van de werking van een groot aantal milieubeleidsvereenkomsten in de praktijk.

3.4.2 Veel hangt af van de concrete omstandigheden

Maar ook na grootschalig onderzoek zullen milieubeleidsvereenkomsten blijven bestaan die als uitzondering de regel bevestigen.

De meeste voor- en nadelen zijn geen intrinsieke kenmerken van het instrument milieubeleidsvereenkomst, maar een gevolg van de gehanteerde hypothesen en de concrete situatie. De *potentiële* voor- en nadelen zullen zich m.a.w. pas in praktijk voordoen als de omstandigheden zich daartoe lenen. Het voordeel van imagoverbetering bijvoorbeeld kan ook negatief uitdraaien indien niet alle ondernemingen zich aan de gemaakte afspraken houden en derhalve de uitvoering van het convenant niet lukt; aanslepende onderhandelingen kunnen schadelijk zijn en lang doorwerken; het verwijt van een “onderhandeld milieu” hangt in grote mate af van wat precies onderhandelbaar is in het overleg, enz.

Dit betekent dat voor de meeste van de opgesomde nadelen een oplossing kan worden gevonden in de keuze van toepassingsmodaliteiten en in aanvullende maatregelen. Zo kan het vrijbuitersprobleem worden tegengegaan door bijvoorbeeld (a) bepaalde milieubelastende activiteiten te verbieden, *tenzij* de betrokkene lid is van een representatieve organisatie waarmee de overheid een overeenkomst heeft afgesloten; (b) de rechter de door derden gewraakte milieuhandelingen te laten toetsen aan door (organisaties van) bedrijfsgenoten getroffen regelingen; (c) milieubeleidsvereenkomsten algemeen verbindend te verklaren; (d) de afzetmarkt financieel te reguleren (bv. statiegeld op auto's wordt alleen terugbetaald bij slopers die zich bij een milieubeleidsvereenkomst hebben aangesloten), enz.

Niettemin lijkt het vaak moeilijk oplossingen te vinden voor nadelen zonder dat dit ten koste van voordelen van milieubeleidsvereenkomsten gaat. Zo zal naarmate een grotere betrokkenheid van derden en/of een meer formele totstandkomingsprocedure wordt voorzien het onderhandelingsproces verzwaren en daardoor het snelheidsvoordeel van milieubeleidsvereenkomsten verminderen. De overheid komt daardoor a.h.w. voor het dilemma te staan dat milieubeleidsvereenkomsten enerzijds wellicht niet tot stand zullen komen indien participatie ongelimiteerd is en anderzijds hun legitimiteit wellicht verliezen indien geen inspraak mogelijk is.

In onderzoek werd dan ook geen van de stereotype karakteristieken van convenanten bevestigd. “Het convenant is niet het wondermiddel waarmee het milieubeleid in grote lijnen zou kunnen worden vormgegeven. Met name in situaties waarin maatregelen vereist zijn die in belangrijke mate strijdig zijn met de belangen van één of meer doelgroepen, lijkt het middel onvoldoende krachtig om veel effect te kunnen sorteren. Er is daarentegen ook geen

sprake van een vrijblijvend zoethoudertje, dat uitsluitend als alibi zou functioneren om de werkelijke problemen niet te hoeven aanpakken. In veel gevallen is serieus en hard onderhandeld en zijn er wel degelijk afspraken gemaakt die als een doorbraak kunnen worden beschouwd.” (Klok, 1990)

Een juiste inschatting van de voor- en nadelen van een individuele milieubeleidsvereenkomst kan dan ook pas ontstaan op basis van een inzicht in de concrete inhoud, modaliteiten en omstandigheden van de betrokken specifieke milieubeleidsvereenkomst.

3.4.3 Het is vaak niet duidelijk waarmee vergeleken wordt

Voor- en nadelen zijn steeds relatief, d.w.z. dat zij gelden t.o.v. een alternatieve aanpak. Bij de beoordeling van milieubeleidsvereenkomsten moet echter worden vastgesteld dat de vergelijking soms mank loopt omdat zij niet op een gelijkwaardige basis gebeurt. Zo worden de reële kenmerken van milieubeleidsvereenkomsten zoals die uit de praktijk blijken vaak vergeleken met de theoretische of veronderstelde kenmerken van alternatieven. Een voor de hand liggend voorbeeld is de veronderstelde grote effectiviteit van fysieke regulering, die in de praktijk echter aanzienlijk lager blijkt te liggen als gevolg van onder meer de handhavingsproblematiek en cumulatieve effecten. Voorstanders van milieuheffingen bijvoorbeeld die wijzen op de grotere dynamische efficiëntie van deze instrumenten gaan voorbij aan het feit dat de milieuheffingen in de praktijk vaak niet voldoen aan noodzakelijke voorwaarden zoals geleidelijkheid en voorspelbaarheid. Bovendien is het de vraag of dergelijke alternatieven voor convenanten wel steeds zo gemakkelijk in te voeren zijn als wordt verondersteld.

Bij de totstandkoming van het Nederlandse convenant inzake cadmium in kratten (1988) werd door de overheid bedreigd met een wettelijke regeling op het gebied van het gebruik van cadmium, die voor kratten werd afgewend door het convenant. “De gang van zaken rond de wettelijke regeling voor het gebruik van cadmium in andere toepassingen dan kratten laat echter zien dat het totstandkomingsproces van andere instrumenten ook zeer moeizaam kan verlopen. Het lijkt niet waarschijnlijk dat de gedragswijziging die het convenant heeft ingezet zonder meer door andere instrumenten tot stand zou zijn gekomen”.

Uit : Klok, 1989.

p.m. Het ontwerp cadmiumbesluit werd in 1987 gepubliceerd. Het duurde nog tot 1 april 1991 vooraleer een cadmiumbesluit van kracht werd.

Ook ten aanzien van het aangevoelde gebrek aan inspraak en openbaarheid is het de vraag in hoeverre de beïnvloedingsmogelijkheden van andere actoren bij andere instrumenten in de praktijk veel betekenis hebben voor de inhoud van de instrumenten. Er is op dit vlak niet noodzakelijk een groot verschil met het opstellen van algemene regelen. “Regulering wordt dikwijls achter gesloten deuren voorbereid, na lobbying of na informeel of gestructureerd overleg met een beperkt aantal partners. (...) Het gevaar bij milieubeleidsvereenkomsten op overmatige beleidsbeïnvloeding door de privé-sector is daarom wellicht niet groter dan bij informeel overleg en lobbying” (MIRA, 1994).

Ook een omgekeerde situatie, wanneer de werking van milieubeleidsvereenkomsten onder ideale omstandigheden wordt vergeleken met het moeizaam functioneren van alternatieve instrumenten in de ‘weerbarstige werkelijkheid’, kan zich voordoen. Een voorbeeld hiervan is

de vaak veronderstelde tijdsbesparing van milieubeleidsvereenkomsten ten opzichte van regelgeving, terwijl uit de praktijk blijkt dat sommige milieubeleidsvereenkomsten slechts na meerdere jaren onderhandelen en dus niet noodzakelijk sneller dan regelgeving tot stand komen.

Een afgewogen oordeel kan dus slechts ontstaan op basis van een vergelijking tussen alternatieven die ook vergelijkbaar zijn. Daarbij worden best geen ideaaltypische situaties vergeleken.

3.4.4 Sommige nadelen zijn niet specifiek voor milieubeleidsvereenkomsten

Maar er mag evenmin worden voorbij gegaan aan mogelijke verbeteringen die aan andere categorieën instrumenten kunnen worden aangebracht.

Sommige nadelen zijn niet specifiek voor milieubeleidsvereenkomsten. Zo is een grotere stabiliteit van het beleid vanuit bedrijfseconomisch oogpunt altijd gewenst en dit hoeft niet noodzakelijk via milieubeleidsvereenkomsten gerealiseerd te worden. De SERV heeft bijvoorbeeld vroeger reeds gevraagd dat de grondslagen en tarieven van de milieuheffingen voor een aantal jaren wettelijk zouden vastliggen en dat ook de toekomstige normen bij gebruik van gefaseerde normstelling gekend zouden zijn. Wijziging moet vanzelfsprekend mogelijk zijn, maar slechts na politieke heroverweging op basis van alle dan beschikbare informatie. Indien de voorspelbaarheid van het beleid op die wijze zou gerealiseerd worden, vervalt het stabiliteits- en consistentievoordeel van convenanten in belangrijke mate. Een ander voorbeeld is het voordeel van overleg met en betrokkenheid van de doelgroep bij milieubeleidsvereenkomsten. Een gedegen doelgroepenbeleid met voldoende betrokkenheid en overleg is een bepaalde manier van beleidsvoering die los van een concrete keuze voor een bepaald instrumentarium aangewezen is. Dit 'sturingsconcept' sluit, zoals hiervoor reeds aangegeven werd, het gebruik van geen enkel instrument uit. Sommige voordelen zijn dus niet noodzakelijk specifiek voor convenanten. De voordelen verbonden aan beleidsstabiliteit en doelgroepenoverleg bijvoorbeeld kunnen, mits wijzigingen aan de bestaande praktijk, ook bij andere categorieën instrumenten voorkomen. In die zin kunnen verbeteringen aan de huidige beleidsvoering de 'behoefte' aan convenanten voor een deel invullen.

Sommige nadelen zijn evenmin specifiek. Er werd reeds gewezen op het feit dat de mogelijke inefficiënties bij de bedrijfstaksgewijze invulling van de milieudoelstellingen in milieubeleidsvereenkomsten in feite betrekking heeft op het doelgroepenbeleid in het algemeen en niet zozeer op milieubeleidsvereenkomsten. De SERV heeft er daarnaast vroeger reeds op gewezen dat de weerstand tegen een bepaald instrument soms minder te maken heeft met de eigenschappen van dat instrument, dan met de gevolgen van de keuze voor een bepaalde milieudoelstelling. Dit geldt ook voor convenanten. Zo is een situatie van hoge kosten problematisch voor elk type instrument en dit zal vooral tot uitdrukking komen in de handavingsproblematiek, ongeacht het gekozen instrument. De bewering dat milieubeleidsvereenkomsten minder geschikt zouden zijn in situaties waar van de betrokken bedrijfssector zeer grote inspanningen worden gevraagd is dus slechts correct zolang de handhaving van milieubeleidsvereenkomsten meer problemen schept dan de handhaving

van bijvoorbeeld directe regulering. In het andere geval lijken milieubeleidsvereenkomsten juist betere kansen te hebben omdat het in situaties met hoge kosten van groot belang is de instrumenten te kiezen die de gedragsverandering zo efficiënt mogelijk tot stand brengen. Uitzonderingen blijven gevallen waar de continuïteit van bedrijven en bedrijfstakken in vraag wordt gesteld. Dan zal een dialoog en dus zeker een compromis wellicht niet tot stand komen. De bewering dat de doelstellingen in milieubeleidsvereenkomsten dikwijls niet ambitieus genoeg zouden zijn heeft volgens sommige auteurs dan ook meer te maken met onvrede over de strengheid van het milieubeleid in het algemeen dan met de doelstellingen van milieubeleidsvereenkomsten in het bijzonder. Het is immers zeer de vraag of de gevraagde ambitieuze doelstellingen via andere instrumenten wél bereikbaar zouden zijn. Ook de beschreven internationale problematiek is niet zozeer te wijten aan het instrument milieubeleidsvereenkomst dan wel aan de moeilijkheden verbonden aan het eenzijdig voeren van een milieu-productbeleid, en deze zijn voor alle soorten instrumenten gelijklopend.

Sommige voor- en nadelen doen zich in gelijke mate voor bij andere soorten instrumenten en moeten daarom niet integraal op rekening van convenanten komen. Dezelfde omstandigheden die het tot stand komen en/of de naleving van convenanten bemoeilijken zijn immers ook vaak aanwezig en van invloed op de totstandkoming en naleving van andere instrumenten.

3.5 Besluit

Uit de hiervoor beschreven achtergronden, positionering en voor- en nadelen van milieubeleidsvereenkomsten kan worden geconcludeerd dat hun theoretisch potentieel zeer groot is. Zij passen vanuit diverse invalshoeken in de beschreven nieuwe aanpak en benadering van het milieubeleid, kunnen voor zeer uiteenlopende materies in het milieubeleid ingezet worden, en bieden beloftevolle perspectieven voor de verbetering van de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en maatschappelijke haalbaarheid van het milieubeleid.

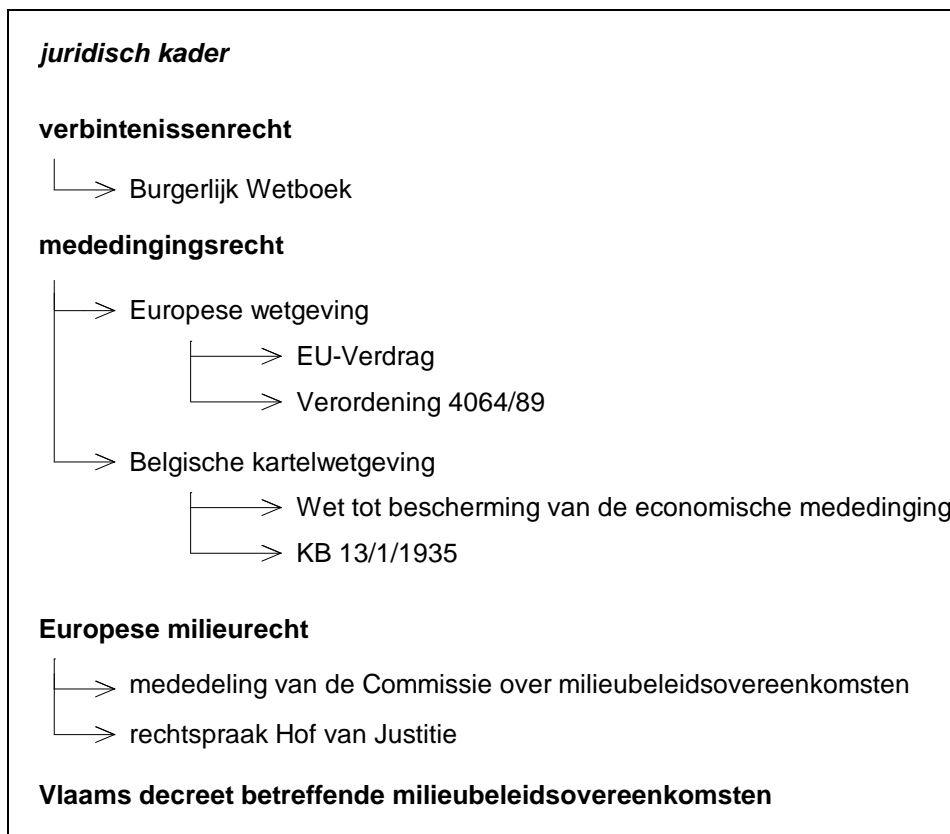
Deze in beginsel positieve opstelling ten aanzien van de mogelijkheden van convenanten impliceert geen uitspraak over de vraag of het *in een bepaald geval* aanbeveling verdient een milieubeleidsvereenkomst af te sluiten. Het zegt evenmin iets over de kwaliteit van afzonderlijke convenanten. Een globaal overzicht van de theoretische en de in praktijk vastgestelde voor- en nadelen van milieubeleidsvereenkomsten biedt immers onvoldoende houvast om een algemeen geldend oordeel te vellen over de opportuniteit van convenanten als instrument van milieubeleid. Naast de eigenschappen van milieubeleidsvereenkomsten in relatie tot de eigenschappen van andere categorieën instrumenten zijn immers de specifieke karakteristieken van de concrete situatie (beleidskader, aard van het milieuprobleem, kenmerken van de doelgroep, totstandkomingstraject, ...) van even groot belang. Zij bepalen voor een groot stuk of en in welke mate de veronderstelde voor- en nadelen zich ook in werkelijkheid zullen voordoen. Net zoals bij andere categorieën instrumenten wordt dus bij de keuze voor en beoordeling van milieubeleidsvereenkomsten best een geval per geval benadering gevolgd. Een individuele beoordeling is nodig. Dit

toont aan dat het gebruik van convenanten eveneens voorwerp moet uitmaken van een gedegen instrumentenkeuze waarbij wordt gestreefd naar een afgewogen oordeel over de optimaliteit en inpasbaarheid in een specifieke situatie en in vergelijking met andere reguleringsvormen. Wanneer bepaalde convenanten meer of minder succesvol blijken, zegt dat even weinig over de conventantsfiguur als zodanig als het succes of falen van een bepaalde wet iets zou zeggen over de wetsfiguur in algemene zin. Wel onderstrepen reeds gemaakte evaluaties van afgesloten milieubeleidsvereenkomsten het belang van waakzaamheid en van het bewaken van de kwaliteit van convenanten.

Samengevat is er over de geschiktheid van convenanten als milieubeleidsinstrument in feite vooraf geen algemene uitspraak in de ene of andere richting mogelijk. Wel kunnen er factoren worden aangegeven die van invloed zijn op het uiteindelijke succes en falen van een specifieke milieubeleidsvereenkomst. Het betreft situatiekenmerken (of omstandigheden, voorwaarden, succesfactoren, ...) die bepalen of een convenant meer of minder gewenste uitkomsten zal kunnen hebben op het vlak van de totstandkoming, de inhoud en de toepassing. Daarom kan het uitwerken van richtlijnen of regels voor de aanpak ex ante of voor de ex post beoordeling van (ontwerp)convenanten uiterst nuttig zijn. In Vlaanderen heeft het decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten van 15 juni 1994 dit doel. Daarom wordt hierna het juridisch kader voor milieubeleidsvereenkomsten in Vlaanderen besproken.

4 JURIDISCH KADER

Op convenanten is vanzelfsprekend het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten uit 1994 van toepassing. Het is echter niet zo dat er voor dit decreet geen wettelijke regels van kracht waren voor convenanten. Op milieubeleidsvereenkomsten was en is immers ook het verbintenissenrecht van toepassing. Milieubeleidsvereenkomsten bevatten bovendien afspraken tussen (organisaties van) ondernemingen zodat tevens het Belgische en het Europese mededingingsrecht en met name de regels in verband met kartelvorming relevant zijn. Hierna wordt de essentie van deze wettelijke bepalingen vermeld. De behandeling is bewust beknopt gehouden gezien de specifieke invalshoek van de SERV. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op het verbintenissenrecht, het mededingingsrecht, het Europese milieurecht en het Vlaamse decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten.



4.1 Het verbintenissenrecht

Vóór het in voege treden van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten waren convenanten niet aan een specifieke wettelijke regeling onderworpen. Op dergelijke zgn. *onbenoemde* overeenkomsten zijn de regels van het algemeen verbintenissenrecht zoals geregeld door het Burgerlijk Wetboek (art. 1101-1369) en de bepalingen van het contract zelf van toepassing.

Een overeenkomst kan juridisch worden gedefinieerd als “het samentreffen van de wil van twee of meer personen met het oog op het doen ontstaan, het wijzigen of het doen uitdoven van verbintenissen”. Een verbintenis is “een rechtsband waarbij één of meer personen jegens één of meer andere personen gehouden zijn iets te geven, te doen of te laten”.

Als algemene regel geldt dat iedereen overeenkomsten mag afsluiten met om het even wie, waarover men wil en op elk tijdstip. Volgens het verbintenissenrecht kunnen de partijen immers zelf de inhoud en de vorm van hun contract vastleggen. Met andere woorden, mits naleving van de algemene *bestaans-* en *geldigheidsvoorwaarden* geldt dat de partijen naar eigen goeddunken de verbintenissen en modaliteiten van overeenkomsten mogen bepalen (d.i. de zgn. *contractuele vrijheid* of *wilsautonomie*). Als bestaansvoorwaarden gelden “wilsuiting” (de overeenkomst moet gebaseerd zijn op een uiting van een werkelijke wil om rechtsgevolgen tot stand te brengen en deze wil mag niet tot stand zijn gekomen op basis van geweld, bedrog of misleiding), “voorwerp” (de overeenkomst moet een voorwerp hebben, d.w.z. de overeenkomst moet een concreet rechtsgevolg hebben, en het voorwerp moet voldoende bepaald zijn, d.w.z. dat met zekerheid moet kunnen worden achterhaald welke prestatie precies door de schuldenaar zal worden geleverd) en “oorzaak” (de beweegredenen moeten gericht zijn op het teweegbrengen van de normale rechtsgevolgen van de handeling). De geldigheidsvoorwaarden zijn toestemming van de partij die zich verbindt, bekwaamheid van de partijen om contracten aan te gaan, en conformiteit met het dwingend recht. Worden deze voorwaarden niet nageleefd, dan is de overeenkomst absoluut of relatief nietig.

De contracterende partijen zijn aan hun verbintenissen gebonden conform artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt dat “alle overeenkomsten die wettig zijn aangegaan, degenen die deze hebben aangegaan tot wet strekken. Zij kunnen niet herroepen worden dan met wederzijdse toestemming of op gronden door de wet erkend. Zij moeten te goeder trouw worden ten uitvoer gebracht”. Sancties bij niet-uitvoering zoals de gedwongen uitvoering, de gerechtelijke ontbinding en de weigering wegens niet-uitvoering zijn slechts mogelijk bij aanmaning en bij afwezigheid van overmacht.

Verder kan worden vermeld dat in Titel XIII van Boek III van het Burgerlijk Wetboek de zgn. lastgeving of volmacht wordt geregeld, zijnde een handeling waarbij een persoon aan een ander de macht geeft om iets voor de lastgever en in zijn naam te doen.

Opgemerkt wordt dat de algemene regels van het verbintenissenrecht ook nadat het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten van kracht werd van toepassing zijn op convenanten, tenminste indien daarvan niet uitdrukkelijk afgeweken wordt door het decreet. Ze zijn dus slechts geldig zolang het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten geen afwijkende specifieke bepalingen bevat. De memorie van toelichting bij het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten stelt terzake dat “zij [de milieubeleidsvereenkomst] in principe onder de toepassing valt van de gemeenrechtelijke regels van het contractenrecht valt”. Tijdens de bespreking van het ontwerpdecreet in de Commissie Leefmilieu en Natuurbehoud van de Vlaamse Raad merkte de minister van leefmilieu op dat “de rechtsgevolgen van deze overeenkomsten in de toekomst beoordeeld

zullen moeten worden volgens de regels van het gemeenrechtelijk verbintenissenrecht voor zover daarvan niet uitdrukkelijk afgeweken wordt door het decreet”.

Op convenanten die niet onder de toepassing van het decreet vallen (overeenkomsten met individuele bedrijven, met andere organisaties dan verenigingen van ondernemingen, beheersvereenkomsten met private individuen, ...) zijn de regels van het verbintenissenrecht onverkort van toepassing.

4.2 Het mededingingsrecht

Naast het algemeen verbintenissenrecht zijn ook het federale en Europese mededingingsrecht en met name de regels in verband met kartelvorming van toepassing op milieubeleidsvereenkomsten. Tijdens de bespreking van het ontwerpdecreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten in de Commissie Leefmilieu van de Vlaamse Raad werd dit door de minister van leefmilieu een vanzelfsprekendheid genoemd: “Het Europees en federaal kartelrecht is so wie so van toepassing”. Hieronder wordt eerst het Europese en vervolgens het Belgische mededingingsrecht beknopt behandeld. Zoals zal blijken, zijn niet enkel de Europese kartelregels relevant (art. 85-90 EU), maar tevens een aantal andere bepalingen in verband met de mededinging.

4.2.1 Europese wetgeving

Vooraf artikel 85 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat betrekking heeft op kartelvorming, maar ook de artikelen 3, 5, 30 en 34 zijn hier van belang. In bijkomende orde kunnen milieubeleidsvereenkomsten ook spanningen oproepen met artikel 86 (verbod op misbruik van machtspositie), artikel 92 (verbod op staatssteun) en Verordening 4064/89 (van toepassing op fusies, overnames en joint ventures met een communautaire dimensie). Deze laatste worden hierna niet verder behandeld (zie terzake bv. Vandermeersch, 1996).

4.2.1.1 Artikel 85

Krachtens artikel 85 EU, 1ste lid zijn volgende soorten afspraken onderworpen aan de regels in verband met kartelvorming: (1) overeenkomsten tussen ondernemingen, (2) besluiten van ondernemingsverenigingen en (3) onderling op elkaar afgestemde feitelijke gedragingen.

Vermits artikel 85 enkel gericht is naar ondernemingen, en milieubeleidsvereenkomsten worden afgesloten tussen overheid en ondernemingen, zijn zij alsdusdanig niet onderworpen zijn aan de kartelregels in artikel 85 EU. Wel onderworpen zijn de besluiten van de betrokken bedrijfsorganisaties om de overeenkomst af te sluiten en de overeenkomst tussen de bedrijfsorganisaties en de individuele bedrijven. Voorbeelden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen over productnormen, over de introductie van nieuwe producten of de uitdoving van bestaande producten, over het gebruiken (of niet langer gebruiken) van bepaalde ingrediënten, verpakkingen e.d., over het doorberekenen van specifieke milieukosten aan de consument, enz.

Dergelijke besluiten en overeenkomsten worden door het EU-Verdrag als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwd en zijn bijgevolg in beginsel verboden, indien aan beide volgende *algemene* (cumulatieve) voorwaarden is voldaan: (1) zij beïnvloeden de handel tussen Lid-Staten ongunstig (2) zij strekken ertoe of hebben tot gevolg dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst (Art. 85,1°).

Is aan de eerste voorwaarde niet voldaan, dan valt een afspraak weliswaar niet onder het Europese kartelverbod, maar eventueel wel nog onder nationale kartelregels. Van beperking van de mededinging, de tweede voorwaarde, is sprake van zodra de afspraak hetzij de mededinging tussen de partijen zelf, hetzij de mededinging tussen partijen en derden beïnvloedt. Beide voorwaarden gelden echter pas wanneer hun invloed “merkbaar” is. Deze merkbaarheidsvereiste (of zgn. ‘*minimis*’-regel) wordt door de Commissie uitgewerkt in haar zgn. “bagatelbekendmakingen” of “de *minimis*” bekendmakingen. Hiermee beoogt de Commissie de ondernemingen een kwantitatief richtsnoer te geven voor de merkbaarheidsvereiste, zonder dat het daarbij gaat om een absoluut criterium. De kwantitatieve richtlijnen die aldus werden bepaald, refereren naar een minimaal marktaandeel van 5% en een jaaromzet van minstens 200 miljoen ECU van het totale kartel. De merkbaarheidsvereiste heeft ook een kwalitatief aspect. De mededingingsbeperking in kwestie wordt door de Commissie niet als aanzienlijk beschouwd als ze slechts één van de vele aspecten is waarop de concurrentie is gebaseerd.

Specifiek worden door artikel 85 lid 1 EU volgende handelingen geïndiceerd:

- het rechtstreeks of onrechtstreeks bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;
- het beperken of controleren van de productie, de afzet, de technologische ontwikkeling of de investeringen;
- het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen;
- het toepassen van ongelijke voorwaarden t.o.v. handelspartners, bij gelijkwaardige prestaties waardoor zij bij de mededinging nadeel ondervinden;
- het bij het afsluiten van een overeenkomst opleggen aan een handelspartner van bijkomende prestaties die naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomst.

De overeenkomsten en besluiten die op grond hiervan als ongeoorloofde kartelvorming moeten worden beschouwd, zijn luidens het tweede lid van artikel 85 EU van rechtswege nietig. Deze nietigheidssanctie houdt de absolute nietigheid in, zij het slechts van deze aspecten van de overeenkomst die inbreuk maken op art. 85. De nietigheidssanctie wordt vastgesteld door de nationale rechter.

Overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen kunnen echter op twee manieren ontsnappen aan het algemene kartelverbod uit art. 85.

- Het kartelverbod kan ten eerste door de Europese Commissie buiten toepassing worden verklaard wanneer de mededingingsbeperking aan enkele (noodzakelijke) voorwaarden voldoet (zgn. *vrijstelling*).

Deze voorwaarden zijn:

- Ze draagt bij tot de verbetering van de productie, van de verdeling van de producten of van de technische of economische vooruitgang;
- Een billijk aandeel van de voordelen die voortvloeien uit de mededingingsbeperking komen ten goede aan de gebruikers;
- Ze legt geen beperkingen op die niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van deze doelstellingen;
- Ze laat niet toe dat de mededinging voor een wezenlijk deel van de betrokken producten wordt uitgeschakeld.

De vrijstelling kan worden verleend voor een individuele dan wel voor een groep van mededingingsbeperkingen. Groepsvrijstellingen voor bepaalde types mededingingsbeperkende afspraken worden verleend door middel van een Verordening. Wanneer een bepaalde afspraak beantwoordt aan de toepassingsvoorwaarden van een dergelijke groepsvrijstelling, dan is zij vrijgesteld van het kartelverbod. Om van een individuele vrijstelling te kunnen genieten moeten overeenkomsten, besluiten of feitelijke gedragingen worden aangemeld bij de Commissie via een daartoe voorzien formulier. Dit kan gebeuren door elke onderneming die bij de overeenkomst, het besluit of de feitelijke gedraging betrokken is. Bijkomende voorwaarde is dat ook de andere betrokkenen worden in kennis gesteld van de aanmelding.

- Ten tweede kan de Europese Commissie op grond van de haar bekende gegevens verklaren dat er voor haar geen aanleiding bestaat om tegen een overeenkomst, een besluit of een gedraging op te treden in uitvoering van artikel 85 lid 1 (de zgn. *negatieve verklaring*).

Milieuoverwegingen vormen echter geen voldoende voorwaarde voor vrijstelling of negatieve verklaring. De reden is dat het milieubeleid en het concurrentiebeleid in het EU-Verdrag op gelijk voet worden behandeld - het ene primeert niet op het andere - en dat bovendien voor de oplossing van milieuproblemen veel wordt verwacht van een goed werkende markt. Zelfs wanneer overeenkomsten louter met het oog op het bereiken van positieve milieuresultaten worden afgesloten, en dus niet om de concurrentie te beperken, vallen zij dus onder artikel 85. Zij kunnen immers negatieve effecten op de concurrentie teweeg brengen.

De Europese Commissie stelde in dit verband dat de relatie tussen het milieubeleid en het concurrentiebeleid geen eenrichtingsrelatie is. "Het concurrentiebeleid heeft, geplaatst in zijn juiste context, een zeer belangrijke rol te spelen in het realiseren van milieudoelstellingen. (...) Het milieubeleid van de Commissie is gebaseerd op het principe "de vervuiler betaalt". De doeltreffendheid van dit principe hangt in het bijzonder af van de goede werking van het prijsmechanisme, dat de negatieve effecten van een bepaald (productie of consumptie)proces zou moeten vertalen in kosten, zodat de prijzen hun signaalfunctie, die de basis vormt van de markteconomie, kunnen vervullen.. In deze context dienen de concurrentieregels strikt toegepast te worden, teneinde het misbruik van machtspositie of het afsluiten van overeenkomsten die de goede werking van het prijsmechanisme belemmeren te vermijden. Wanneer het prijsmechanisme haar signaalfunctie vervult, en bedrijven de milieukosten van een economische activiteit vertalen in financiële termen, zal de concurrentie spontaan de grootst mogelijke efficiënte allocatie van middelen genereren, door bedrijven te stimuleren om kosten te besparen."

"Wat de toepassing van artikel 85 betreft, is het duidelijk dat overeenkomsten die de concurrentie beperken verboden blijven door artikel 85(1), zelfs wanneer de partijen de bescherming van het milieu invoeren als motief".

Bron: Commission of the European Communities, 1992 en 1993

Of een milieubeleidsovereenkomst voldoet aan de voorwaarden van artikel 85 van het EU-Verdrag zal dus afhangen van de precieze inhoud en uitvoeringsmodaliteiten van de overeenkomst. Milieubeleidsovereenkomsten die de mededinging kunnen beperken, dienen aan de Europese Commissie gemeld te worden met een vraag tot ontheffing.

De Commissie heeft recent gesteld dat zij daarbij zeer terughoudend zal blijven t.a.v. milieubeleidsovereenkomsten die (1) de binnenlandse markt direct of indirect afschermen van buitenlandse concurrenten of meer algemeen discrimineren op basis van de nationaliteit, (2) de toegang voor derden die willen aansluiten bij de overeenkomst onmogelijk maken, (3) de introductie of het behoud van producten op de markt belemmeren, of (4) multilaterale prijsafspraken bevatten of tot dergelijke

afspraken leiden. De Commissie gaf als typevoorbeelden de uitspraken inzake “Spa-GDB” m.b.t. (1), IFCO m.b.t. (2) en VOTOB m.b.t. (4). (Deze voorbeelden werden reeds toegelicht in het deel “beleidsmatig kader”). Milieuconvenanten die de introductie of het behoud van producten op de markt zouden belemmeren werden nog niet door de Commissie onderzocht.
Bron: OECD, 1996a

4.2.1.2 Artikelen 3g en 5

Artikel 85 is zoals gezegd enkel gericht op ondernemingen. Milieubeleidsvereenkomsten hebben echter als kenmerk dat ook de overheid partij is, en ook deze is gebonden door de bepalingen van het EU-Verdrag. Met name artikel 5 verbiedt de Lid-Staten maatregelen te nemen die de verwezenlijking van de doelstelling van het verdrag in gevaar kunnen brengen. Artikel 3g legt aan de Lid-Staten op “een regime [te voeren] waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst”. Uit de combinatie van artikel 3, 5 en 85 vloeit m.a.w. voort dat beleidsdaden die een vervalsing van de mededinging tot gevolg hebben of het nuttig effect van de toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken, beleidsvereenkomsten inbegrepen, niet toelaatbaar zijn.

De Europese Commissie hierover:

“Een ander probleem doet zich voor bij maatregelen die door overheden worden genomen en die voor gevolg hebben dat de concurrentie tussen ondernemingen beperkt. Dergelijke maatregelen kunnen een aanzienlijk effect hebben op de handel en de mededinging tussen de lidstaten. In zulke gevallen heeft het Hof gesteld dat artikel 85 van het Verdrag, samen met de artikelen 3(f) and 6, van toepassing kan zijn.”

Bron: Commission of the European Communities, 1992
p.m. het oude artikel 3(f) is nu artikel 3(g).

Een Lidstaat kan bijgevolg evenmin een milieubeleidsvereenkomst die verboden is onder artikel 85 “legaliseren” door de omzetting ervan in wettelijke maatregelen.

Een precedent hier is de uitspraak van het Europese Hof van Justitie tegen het bij wet bekrachtigen van een afspraak om bepaalde commissies bij reisagentschapsactiviteiten door te berekenen.

Bron: Hof van Justitie, zaak Vlaamse Reisbureaus, 1987, blz. 3801.

4.2.1.3 Artikelen 30 en 34

De artikelen 30 en 34 van het Unieverdrag verbieden kwantitatieve invoerbeperkingen resp. kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking. Uitzonderingen zijn mogelijk op basis van artikel 36. Artikel 36 somt een aantal gronden op die beperkingen op het vrije goederenverkeer rechtvaardigen, mits deze beperkingen geen willekeurige discriminatie inhouden noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lidstaten tot gevolg hebben. Milieubeleid als zodanig is niet opgesomd in de gronden vermeld in artikel 36. Op basis van de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie zijn nationale regelingen die het intracommunautair verkeer belemmeren echter toegelaten, op voorwaarde dat

- (1) een EU-regeling inzake de verhandeling van de betrokken producten ontbreekt;
- (2) de nationale regeling zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde producten;
- (3) de nationale regeling haar rechtvaardiging vindt in dwingende eisen van het gemeenschapsrecht;
- (4) de regeling evenredig is met het beoogde doel; en

(5) indien de Lidstaat de keuze heeft tussen verschillende middelen waarmee het doel kan worden bereikt, het middelen wordt gekozen dat het vrij handelsverkeer het minst belemmert.

Hiervoor wordt verwezen naar Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. Zaak 120/78, 1979 (de zgn. Cassis de Dijon-rechtspraak). Milieubescherming wordt aanvaard als de genoemde dwingende vereiste (cfr. Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. Zaak 320/86, 1989 - de zgn. Deense flessenzaak).

Milieubeleidsvereenkomsten mogen dus geen belemmering vormen voor de functionering van de interne markt. Overeenkomsten m.b.t. producten mogen alleen het vrij verkeer van goederen beperken voor zover dit gerechtvaardigd is op grond van de bescherming van de volksgezondheid of het leefmilieu en zij geen arbitraire discriminatie of een verkapte vorm van handelsbelemmering inhouden.

Gezien hun mogelijke invloed op de interne markt, moeten technische normen en specificaties inzake producten worden gemeld bij de Commissie voor voorafgaandelijke verificatie. Sinds juli 1995 is deze procedure ook van toepassing op ontwerpvereenkomsten waar de overheid contracterende partij is (Richtlijn 83/189/EEG zoals gewijzigd door Richtlijn 88/182/EEG en Richtlijn 94/10/EEG). Dergelijke ontwerp milieubeleidsvereenkomsten moeten dus worden overgemaakt aan de Europese Commissie.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat milieubeleidsvereenkomsten ook in overeenstemming dienen te zijn met de regels van de wereldhandelsorganisatie (WTO). Relevante bepalingen kunnen deze zijn uit de "general agreement on tariffs and trade" (GATT), de "agreement on technical barriers to trade" (TBT) en de "agreement on subsidies and countervailing measures" (SCM).

4.2.2 Belgische kartelwetgeving

De kartel- of mededingingswetgeving in België bestaat uit twee delen: de Wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging en het KB nr. 62 van 13 januari 1935. Zij zijn gericht op de bestrijding van schadelijke kartels resp. de promotie van wenselijke kartels.

4.2.2.1 Wet tot bescherming van de economische mededinging

De bestrijding van schadelijke kartels werd oorspronkelijk geregeld door de Wet van 27 mei 1960 tot bescherming tegen misbruik van economische machtspositie. Deze wet werd in 1993 opgeheven bij het in werking treden van de Wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging (BS 11/11/1991). Deze wet verbiedt alle zgn. *restrictieve mededingingspraktijken*. Dit zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemingsverenigingen of alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de mededinging op de Belgische markt of op een deel ervan verhinderen, beperken of vervalsen. Meer bepaald is een overeenkomst of besluit met één van de onderstaande gevolgen van rechtswege nietig:

- het rechtstreeks of onrechtstreeks bepalen van contractuele voorwaarden (aankoop- of verkoopprijzen worden daarbij expliciet vermeld);
- het beperken of controleren van de productie, de afzet, de technologische ontwikkeling of de investeringen;
- het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen;
- het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, waardoor zij nadeel ondervinden bij de mededinging;
- het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten, van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

Net als de Europese kartelregeling is deze wet (indirect) van toepassing op milieubeleidsvereenkomsten.

Zoals bij de Europese reglementering geldt het algemene verbod slechts indien aan een zekere kwantitatieve vereiste is voldaan (art. 5) en kan het onder bepaalde voorwaarden buiten toepassing worden verklaard (art. 2, § 3). Daartoe moeten de betreffende overeenkomsten, besluiten en feitelijke gedragingen worden aangemeld bij de Dienst voor de mededinging van het federale ministerie van economische zaken. (art. 7, § 1). In enkele gevallen is aanmelding is niet verplicht (art. 7, § 2). Het verbod kan op verzoek van een onderneming of ondernemingsvereniging eveneens niet toepasselijk worden verklaard door de Raad voor de Mededinging, wanneer deze laatste voor dat verbod geen aanleiding ziet (art. 6, d.i. de zgn. negatieve verklaring van art. 23, § 1, b.). Hiertoe moet de onderneming of ondernemingsvereniging een aanvraag indienen.

Volgens artikel 5 van de wet is het verbod zonder meer niet toepasselijk, indien de betrokken ondernemingen aan één van de volgende voorwaarden voldoen:

≤ 50 werknemers (jaargemiddelde)

≤ 100 werknemers (jaargemiddelde), jaaromzet ≤ 170 miljoen frank en balanstotaal ≤ 85 miljoen frank.

Voor deze cijfers wordt door de wet gerefereerd naar artikel 12, § 2 van de *Jaarrekeningenwet* van 17 juli 1975. Zij kunnen ten allen tijde door een koninklijk besluit worden gewijzigd/

Onder bepaalde voorwaarden kan het verbod door art. 2 §3 buiten toepassing worden verklaard, met name indien de overeenkomst, het besluit of de feitelijke gedraging enerzijds

- ofwel, bijdraagt tot de verbetering van de productie of de verdeling
- ofwel, bijdraagt tot de verbetering van de technische of economische vooruitgang
- ofwel, aan KMO's de mogelijkheid biedt om hun concurrentiepositie op de betrokken markt of op de internationale markt te verstevigen

en op voorwaarde anderzijds dat

- een billijk aandeel van de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt
- aan de betrokken ondernemingen enkel beperkingen worden opgelegd die voor het bereiken van deze doelstellingen onmisbaar zijn
- de betrokken ondernemingen niet de mogelijkheid krijgen de mededinging uit te schakelen voor een wezenlijk deel van de betrokken producten

Aanmelding is door art. 7, § 2 niet verplicht wanneer:

- slechts 2 ondernemingen betrokken zijn en de overeenkomst bovendien aan een aantal voorwaarden voldoet;
 - de overeenkomst uitsluitend de ontwikkeling of uniforme toepassing van normen of typen betreft;
 - de overeenkomst uitsluitend een gemeenschappelijk onderzoek naar technische verbeteringen betreft, waarvan het resultaat voor alle betrokkenen toegankelijk is en alle betrokkenen daarvan mogen profiteren;
 - op grond van artikel 85, § 3 van het Europese Verdrag een vrijstelling werd verleend (artikel 8).
-

4.2.2.2 Koninklijk besluit nr. 62 van 13 januari 1935

Het “koninklijk besluit nr. 62 van 13 januari 1935 waarbij toestemming wordt verleend tot het oprichten van een economische reglementering van de voortbrenging en de verdeling” (BS 18/01/1935), zoals gewijzigd door het KB nr. 295 van 30 maart 1936, het KB nr. 78 van 28 november 1939 en de Wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging, beoogt niet het bestrijden van mededingingsbeperkingen. Het organiseert integendeel de algemeen-bindend verklaring van sectorakkoorden tot alle producenten of distributeurs uit een bepaalde tak van de industrie of de handel. Volgens dit besluit kunnen vrijwillig opgenomen verplichtingen inzake productie, distributie, verkoop, uitvoer of invoer op vraag van een beroepsvereniging bij KB worden uitgebreid tot alle concurrenten. De voorwaarden hiervoor zijn (1) dat de verplichting door minstens 80 % van de producenten wordt opgenomen en (2) dat verplichting strookt met het algemeen belang. Prijskartels zijn uitgesloten; productiekartels en rationalisatiekartels kunnen wel. Een KB betreffende een algemeen verbindend verklaring dient de noodzakelijke uitvoerings- en controlemaatregelen te bepalen. De algemeen verbindend verklaring geldt ook voor nieuwe producenten en verdelers en is van dwingend recht.

Na de totstandkoming van het KB, en ook onmiddellijk na de tweede wereldoorlog werden vrij veel verzoeken tot algemeen verbindend verklaring ingediend. Slechts enkele daarvan zijn uiteindelijk ook effectief van kracht geworden (voor de leveranciers van brandstoffen en smeermiddelen, de producenten van dweilen en onderleggers en de brouwerijen).

Daarnaast is ook in het sociaal recht een procedure van algemeen bindend verklaring voorzien. Hierbij beschikt een paritair orgaan (Nationale Arbeidsraad, paritaire comité's, of een daarin vertegenwoordigde organisatie) over de mogelijkheid om een collectieve arbeidsovereenkomst algemeen verbindend te maken. Hiertoe wordt een KB uitgevaardigd waarbij het beschikkende gedeelte van de overeenkomst als bijlage is gevoegd.

4.3 **Convenanten en het Europese milieurecht**

4.3.1 **Convenanten in het Europese milieubeleid**

De “stimulering van convenanten en andere vormen van zelfregulering” vormt een belangrijk element in het Vijfde Milieuactieprogramma van de Europese Commissie. Convenanten passen perfect in de nieuwe aanpak van het actieprogramma. Deze aanpak is namelijk gebaseerd op een uitbreiding van het instrumentarium (waarbij vooral meer gebruik wordt gemaakt van het marktmechanisme), een nieuw samenspel tussen de hoofdgroepen (met als uitgangspunt de gedeelde verantwoordelijkheid) en maatregelen die afgestemd zijn op relevante economische sectoren en milieuthema's (in plaats van op afzonderlijke milieucapartimenten). Het vijfde milieuactieprogramma vermeldt expliciet dat de nieuwe aanpak impliceert dat het overleg met de industrie wordt opgevoerd en dat, in daartoe aangewezen situaties, het gebruik van convenanten en andere vormen van zelfregulering worden aangemoedigd.

Voordien werd het gebruik van een combinatie van regelgeving en marktgerichte instrumenten (met inbegrip van vrijwillige overeenkomsten) reeds aanbevolen in bijvoorbeeld de Mededeling van de Commissie over het concurrentievermogen van de industrie en de bescherming van het milieu (1986) en de Resolutie van de Raad betreffende de relatie

tussen het concurrentievermogen van de industrie en de milieubescherming (1992) en de Mededeling van de Commissie over economische groei en milieu (1994).

In het voortgangsverslag van de Commissie over de uitvoering van het vijfde Milieu-actieprogramma (1996) is de verdere uitbreiding van het instrumentarium opgenomen als één van de vijf topprioriteiten. Daarbij wordt vermeld dat speciale aandacht moet worden geschonken aan milieubeleidsvereenkomsten. Er wordt gesteld dat de Lid-staten het voor het bedrijfsleven gemakkelijker moeten maken om zelfreguleringsmechanismen te gebruiken. Het gebruik van convenanten dient daarbij volgens de Commissie bevorderd te worden. Zij kondigde aan zelf criteria en minimumvoorwaarden voor convenanten te zullen opstellen.

In uitvoering hiervan zou DG XI oorspronkelijk in de loop van 1996 een voorstel voor wetgeving uitwerken alsmede een mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement uitbrengen. De geplande mededeling werd intussen gepubliceerd op 27 november 1996, maar van een wetgevend initiatief is afgezien. Wel werd in de mededeling aangekondigd dat de Commissie, op basis van de elementen die in de mededeling naar voor zijn gebracht, een aanbeveling over de toepassing van milieubeleidsvereenkomsten aan de Lidstaten zou formuleren. Ook deze aanbeveling werd intussen uitgebracht.

De voor dit rapport relevante delen van de mededeling en de aanbeveling van de Commissie worden hierna besproken. Eerst worden de algemene criteria behandeld waaraan milieuconvenanten volgens de Commissie zouden moeten beantwoorden. Daarna komt de vraag aan bod of en wanneer milieubeleidsvereenkomsten kunnen worden gebruikt voor de omzetting van Europese richtlijnen in intern recht. Dit is tevens het onderwerp van de aanbeveling van de Commissie aan de Lidstaten. De voorgaande elementen werden door de Commissie verwerkt in een summier checklist. Deze wordt in een derde paragraaf weergegeven.

4.3.2 Criteria voor het gebruik van convenanten

Het uitgangspunt van de Europese Commissie in haar mededeling aan de Raad en het Parlement over milieubeleidsvereenkomsten is dat deze instrumenten veelbelovend zijn en ondersteuning verdienen, maar zorgvuldig ontworpen moeten worden. Daarom heeft de Commissie algemene criteria opgesteld die het gebruik van convenanten moeten bevorderen en tegelijk de in de praktijk vastgestelde tekortkomingen moeten vermijden. De Commissie benadrukte daarbij dat "criteria of richtlijnen op dit vlak niet te gedetailleerd of rigide mogen zijn, teneinde de nodige ruimte te laten voor aanpassing aan specifieke omstandigheden en voor de noodzakelijke flexibiliteit".

Wat de totstandkoming van milieubeleidsvereenkomsten betreft, heeft de Commissie de volgende punten onderstreept:

- Beleidsmakers beschikken over verschillende soorten instrumenten om milieubeleid te voeren. Al deze instrumenten hebben verschillende kenmerken op het vlak van effectiviteit, efficiëntie, toepasbaarheid enz. die in rekening moeten worden gebracht wanneer een keuze voor een bepaald instrument wordt gemaakt.

- Of milieubeleidsvereenkomsten geschikt zijn als milieubeleidsinstrument, hangt voor een groot deel af van hun modaliteiten en van de beleidscontext waarin zijn worden gebruikt. De Commissie ziet convenanten vooral als complementair en aanvullend in een mix van instrumenten en als manier om lange termijn doelstellingen te implementeren.
- Milieubeleidsvereenkomsten zijn volgens de Commissie het meest succesvol indien (1) het aantal partijen beperkt is (of er bedrijfstakverenigingen bestaan die hun leden kunnen verbinden), (2) de overeenkomst een voldoende dekkinggraad in de sector heeft, (3) de overeenkomst wordt gesitueerd t.o.v. het lopende beleid, (4) alle partijen zich bewust zijn van het betreffende milieuprobleem, en (5) rekening wordt gehouden met de reacties van consumenten.

De door de Europese Commissie genoemde *algemene aandachtspunten* voor de opmaak van convenanten zijn:

- *Consultatie.* Vooraleer een milieubeleidsvereenkomsten wordt afgesloten, dienen belanghebbenden in de mogelijkheid gesteld te worden om op het ontwerp te reageren. Naast de contracterende partijen moeten ook andere relevante bedrijven en sectoren, milieugroeperingen en overheden geïnformeerd worden en hun mening dient bij de finale onderhandelingen in overweging genomen te worden.
- *Contract.* De wettelijke status van een overeenkomst is een belangrijke succesfactor. Contracten zijn algemeen bekend en aanvaard. Zij zijn bindend en afdwingbaar voor beide partijen.
- *Voorafgaandelijke milieudoelstellingen.* Het is aan te bevelen de algemene milieudoelstellingen wettelijk vast te leggen. Dit laat alle partijen toe om via de geëigende wettelijke procedures te participeren in de bepaling van deze doelstellingen en geeft de zekerheid dat de doelstellingen niet worden verlaagd in de onderhandelingen.
- *Kwantitatieve doelstellingen.* De doelstellingen van de overeenkomst dienen zo veel mogelijk uitgedrukt te worden in verifieerbare getallen om loutere inspanningsovereenkomsten en misverstanden te vermijden.
- *Gefaseerde aanpak.* Intermediaire doelstellingen zouden bepaald moeten worden. Zij moeten ervoor zorgen dat partijen een duidelijk beeld kunnen krijgen van de effectiviteit van de overeenkomst.
- *Monitoring.* De resultaten moeten worden gemeten. De overeenkomst dient dan ook te bepalen hoe de monitoring zal gebeuren.
- *Informatie.* Overeenkomsten dienen transparant te zijn. Een eerste stap daarin is de publicatie van de overeenkomst in een 'staatsblad' of een ander ruim verspreid document. Overheden zouden bovendien een publiek beschikbaar register kunnen aanleggen van de lopende convenanten. Periodieke rapportering van de genomen maatregelen en bereikte resultaten dient eveneens te gebeuren.
- *Verificatie.* In sommige gevallen kan het aangewezen zijn om een commissie of een onafhankelijk orgaan te belasten met de verzameling, evaluatie en beoordeling van de resultaten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer vertrouwelijke bedrijfsinformatie de evaluatie bemoeilijkt.
- *Effectiviteit.* Partijen kunnen, bij wijze van bijkomende zekerheid dat de afspraken zullen worden nageleefd, overeenkomen om expliciet sancties op te nemen. Daarnaast bestaat

de mogelijkheid dat de afspraken via milieuvergunningsvoorwaarden worden vertaald in juridisch afdwingbare verplichtingen.

- *Algemene bepalingen.* De tekst van een convenant dient een antwoord te geven op een aantal vragen zoals welke de partijen zijn van de overeenkomst, wat het onderwerp en de precieze verplichtingen van de partijen zijn, hoe derden tot de overeenkomst kunnen toetreden, wat de looptijd is, wanneer aanpassingen mogelijk zijn, onder welke voorwaarden eenzijdige opzegging toegestaan is, enz.

De Commissie noemt zelf als belangrijkste factoren (1) het vooropstellen van gekwantificeerde doelstellingen, (2) een stapsgewijze aanpak met tussentijdse doelen, (3) de publicatie van de overeenkomst en (4) de monitoring en rapportering van de resultaten.

Ter informatie kan worden vermeld dat de OESO grotendeels dezelfde aandachtspunten naar voor heeft geschoven. Om succesvol te kunnen zijn, moeten convenanten volgens de OESO duidelijke doelstellingen formuleren en doorzichtig zijn. Zij moeten gepubliceerd worden. De uitvoering moet worden gecontroleerd, en aanvullende maatregelen worden best voorzien ingeval de afspraken niet worden nagekomen.

Bron: OECD, 1996b en OECD, 1996c.

4.3.3 Convenanten ter uitvoering van Richtlijnen

De meeste auteurs zijn het erover eens dat milieubeleidsvereenkomsten niet kunnen worden gebruikt voor de omzetting van Europese Richtlijnen in intern recht. Het wordt weliswaar aan de Lidstaten zelf overgelaten om de meest aangepaste vorm en middelen te kiezen voor de omzetting van Europese Richtlijnen in intern recht, en een formele en letterlijke weergave is hierbij niet noodzakelijk zolang de toepassing ervan op een duidelijke wijze is verzekerd, maar het moet wel gaan om dwingende regels. Dit blijkt duidelijk uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (Cfr. bijvoorbeeld de arresten van 6 mei 1980, zaak 102/79 (Commissie vs. België); 1980, blz. 1473; 25 mei 1982, zaak 96/81 (Commissie vs. Nederland), 1982, blz. 1791; 25 mei 1982, zaak 97/81 (Commissie vs. Nederland), 1982, blz. 1819; en 2 december 1986, zaak 239/85 (Commissie vs. België), 1986, blz. 3645). Ook het feit dat de beoogde resultaten reeds in het betrokken land zijn bereikt onthefte dat land niet van de verplichting de richtlijn in dwingend recht om te zetten. Administratieve omzendbrieven, niet-bindende meerjarenprogramma's e.d. zijn niet toegelaten en ook de implementatie via convenanten lijkt niet mogelijk. Ze vormen immers geen dwingend recht. Al verbindt de hele bedrijfstak zich, dan nog is het onzeker of nieuwkomers tot de overeenkomst zullen toetreden. Ook de Europese Commissie heeft dit standpunt ingenomen in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement.

Vergelijk met de vraag die een aantal keren in de jurisprudentie van het Hof van Justitie aan de orde is geweest of collectieve arbeidsovereenkomsten een passende wijze van uitvoering aan richtlijnen kunnen geven: het Hof verklaarde terzake dat het de Lidstaten weliswaar vrij staat om de verwezenlijking van de doelstellingen van sociaal beleid in eerste instantie over te laten aan de sociale partners, doch dat dit hen niet ontslaat van de verplichting ervoor te zorgen dat *alle* werknemers van de Gemeenschap ten volle de door de richtlijn voorziene bescherming kunnen genieten. De overheid werd voorgehouden om door middel van het treffen van passende wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen te verzekeren dat de rechten van de werknemers zijn gewaarborgd: arresten van 30 januari 1985, zaak 143/83 (Commissie vs. Denemarken), 1985, blz. 427; 10 juli 1986, zaak 235/84 (Commissie vs Italië), 1986, blz. 2291).

De mogelijkheid van omzetting door middel van milieubeleidsvereenkomsten bestaat echter wel indien de richtlijn deze mogelijkheid expliciet voorziet. Dit is gebeurd in de Richtlijn 85/339/EEG betreffende verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen: artikel 4 van de richtlijn stelt nl. "... treffen de Lidstaten, hetzij via wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, hetzij via vrijwillige overeenkomsten, maatregelen die ...". In de mededeling over milieubeleidsvereenkomsten heeft de Commissie aangekondigd dat zij voortaan in haar voorstellen voor richtlijnen, wanneer aangewezen, steeds expliciet zal vermelden of de omzetting ervan door convenanten mogelijk is. Het spreekt voor zich dat in voorkomend geval ook convenanten, net zoals wetten, reglementen en administratieve maatregelen, moeten worden aangemeld bij de Commissie.

Daarnaast heeft de Commissie erop gewezen dat wanneer Europese richtlijnen doelstellingen en programma's voorschrijven, de omzetting ervan in intern recht niet de verplichting inhoudt om ook de *realisatie* van die doelstellingen en programma's via wettelijke instrumenten te regelen. Voor dergelijke bepalingen kunnen milieubeleidsvereenkomsten weldegelijk zonder beperking worden ingezet.

Ter informatie kan worden opgemerkt dat de Nederlandse regering in haar standpunt over convenanten (Tweede Kamer, 1992) van oordeel is dat, hoewel convenanten in beginsel niet geschikt worden geacht voor de implementatie van EG-richtlijnen, dit in sommige gevallen en onder bepaalde voorwaarden toch mogelijk is.

Deze voorwaarden zijn, inhoudelijk (1) de richtlijn betreft een zeer beperkte, niet aan wijziging onderhevige kring van betrokkenen, (2) een convenant is een passend alternatief voor regelgeving, (3) het convenant strookt inhoudelijk met de richtlijn, (4) het convenant verzekert een tijdige en permanente implementatie van de richtlijn, (5) het convenant is voor alle betrokken (bij de richtlijn) juridisch bindend en in rechte afdwingbaar, (6) het convenant biedt voldoende rechtsbescherming aan derden, indien de richtlijn er toe trekt rechten voor derden in het leven te roepen, (7) het convenant moet in het licht van mogelijke aanpassingen van het EG-kader kunnen aangepast worden, of eventueel vervangen door regelgeving, wanneer dit noodzakelijk zou blijken te zijn; en qua vormvereisten (1) het convenant is voldoende kenbaar door integrale publicatie (in de Staatscourant) of op andere wijze, (2) in het convenant of bij de bekendmaking wordt verwezen naar het geheel of een gedeelte van de te implementeren richtlijn, (3) het convenant wordt als implementatiemaatregel ter kennis gebracht van de Europese Commissie. Het is duidelijk dat dit standpunt slechts van betrekkelijke betekenis kan zijn vermits het in laatste instantie enkel aan Europese Hof van Justitie toekomt hierover uitspraak te doen.

De "*aanbeveling van de Commissie aan de Lidstaten betreffende milieuconvenanten tot uitvoering van communautaire richtlijnen*" regelt deze materie definitief. In deze aanbeveling formuleerde de Europese Commissie immers richtsnoeren voor het gebruik van milieuconvenanten als middel om communautaire richtlijnen op milieugebied uit te voeren. Zij stelde dat in richtlijnen de bepalingen die door een milieubeleidsvereenkomst kunnen worden uitgevoerd duidelijk moeten worden aangegeven. Wanneer dan in richtlijnen de tenuitvoerlegging ervan door middel van milieuconvenanten uitdrukkelijk is toegestaan, dienen de Lidstaten de volgende richtsnoeren in acht te nemen t.a.v. de milieubeleidsvereenkomsten zelf.

De overeenkomsten moeten *in ieder geval*:

- a) de vorm hebben van een privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk afdwingbare overeenkomst;
- b) gekwantificeerde doelstellingen en tussentijdse doelstellingen met bijbehorende termijnen omvatten;

- c) in het staatsblad van het desbetreffende land worden bekendgemaakt dan wel in een officieel document dat in dezelfde mate voor het publiek toegankelijk is;
- d) voorzien in controle op de bereikte resultaten, regelmatige verslaggeving aan de bevoegde instanties en adequate voorlichting van het publiek.
- e) openstaan voor deelneming van alle partners die aan de voorwaarden van de overeenkomst willen voldoen.

De overeenkomsten moeten *zo nodig*:

- a) doeltreffende regelingen vaststellen voor het verzamelen, de beoordeling en de controle van de bereikte resultaten;
- b) bepalen dat de deelnemende ondernemingen aan derden informatie over de uitvoering van de overeenkomst beschikbaar zullen stellen onder dezelfde voorwaarden als die welke op grond van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie voor overheidsinstanties gelden;
- c) op niet-nakoming sancties stellen, zoals boetes, straffen of intrekking van vergunningen.

4.3.3.1.1.1 T.a.v. de Lidstaten gelden de volgende richtsnoeren:

- a) Bij de sluiting van milieuconvenanten dienen de bevoegde instanties ervoor te zorgen dat de gemaakte vorderingen worden opgevolgd en dat tijdig aanvullende maatregelen worden genomen wanneer dat noodzakelijk is om aan de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien te voldoen.
- b) Als partij bij de overeenkomst dient de nationale instantie er voor te zorgen dat de milieuconvenant in overeenstemming is met het Verdrag, en in het bijzonder met de regels inzake de interne markt en de mededinging, alsmede met richtlijn 83/189/EEG (o.m. melding van technische normen en specificaties inzake producten);
- c) Wanneer milieuconvenanten als middel tot uitvoering van richtlijnen worden gebruikt, moeten zij samen met alle daarmee verband houdende informatie tegelijkertijd met andere nationale maatregelen die ter uitvoering van de richtlijn zijn vastgesteld, ter kennis van de Commissie worden gebracht.

4.3.4 Een checklist voor milieubeleidsvereenkomsten

Op basis van de voorgaande elementen heeft de Europese Commissie een checklist voor convenanten geformuleerd. Deze is van toepassing op gelijk welk niveau. De checklist bevat vier onderdelen met specifieke aandachtspunten of vragen.

Europese checklist voor milieubeleidsvereenkomsten

I. Instrumentenkeuze

- 1. voordelen in vergelijking met fysieke en economische instrumenten
- 2. voldoende dekingsgraad, macht van bedrijfstakverenigingen
- 3. publiek bewustzijn van het milieuprobleem in kwestie
- 4. voorafgaandelijke betrokkenheid wetgever bij bepaling doelstellingen

II. Inhoud

- 1. partijen van de overeenkomst
- 2. onderwerp

3. definities
4. kwantitatieve doelstellingen
5. gefaseerde aanpak
6. specificatie van de verplichtingen
7. monitoring
8. periodieke rapportering
9. toegang tot informatie
10. verificatie van resultaten
11. sancties
12. toetreding door derden
13. looptijd
14. herziening
15. beëindiging
16. wettelijke status
17. bevoegdheden bij geschillen

III. Overeenstemming met het EU-Verdrag

1. notificatie aan de Commissie noodzakelijk ?
2. vrij verkeer van goederen belemmerd ?
3. concurrentieverstorend ?
4. regels betreffende staatssteun nageleefd ?
5. verstoring concurrentie gerechtvaardigd omwille van milieuredenen ?
6. verstoring als middel proportioneel t.o.v. doel ?

IV. Publicatie

4.4 Het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de achtergrond, inhoud, uitvoering van het Vlaamse decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten. In een volgende paragraaf wordt een algemene beoordeling van het decreet gegeven.

4.4.1 Achtergronden

De achtergrond van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten wordt als volgt verwoord in de memorie van toelichting (Vlaamse Raad, 1993) en het verslag (Vlaamse Raad, 1994):

“Het gebruik van milieubeleidsvereenkomsten stelt een aantal beleidsmatige en juridische problemen. Milieubeleidsvereenkomsten zouden theoretisch kunnen worden gebruikt buiten de normale democratische controle op het milieubeleid om. Verder is deze rechtsfiguur uit de praktijk gegroeid, buiten elk wettelijk kader. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat het juridische statuut van deze overeenkomsten een aantal lacunes en zwakheden vertoont.” “Het ontbreken van een duidelijk wettelijk kader voor milieuconvenanten en de onduidelijkheid over de rechtsgevolgen van deze overeenkomsten aanleiding gegeven tot een maatschappelijke discussie over de opportuniteit van het gebruik van dit nieuwe beleidsinstrument. Om duidelijkheid te scheppen over de aard, wijze van totstandkoming en gevolgen van deze overeenkomsten en om regels inzake inspraak en bekendmaking vast te stellen, achtte de Minister een decretaal kader voor milieubeleidsvereenkomsten noodzakelijk.”

“Dit ontwerp wil het juridisch kader vastleggen voor de milieubeleidsvereenkomsten die het Vlaamse Gewest in de toekomst nog zal sluiten. Het wil aldus een aantal technisch-juridische problemen oplossen en tevens een aantal inhoudelijke waarborgen bieden voor een gepast gebruik van deze overeenkomsten.” “Het sluiten van milieubeleidsvereenkomsten moet gepaard gaan met een aantal waarbomen voor de openheid en aanvaardbaarheid van het langs overeenkomsten gevoerde beleid. Zo voorziet dit ontwerp een soepele en eenvoudige inspraakprocedure bij het tot stand brengen van een milieubeleidsvereenkomsten evenals de publicatie van de tekst ervan.” “Het is geenszins de bedoeling het gebruik van milieubeleidsvereenkomsten tegen te gaan of te beperken.”

4.4.2 Inhoud

Het decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten van 15 juni 1994 (BS 08/07/1994) legt een aantal algemene voorwaarden op waaraan een milieubeleidsvereenkomsten in Vlaanderen minimaal moet voldoen. Hierna worden deze kort overlopen.

4.4.2.1 Definitie en toepassingsgebied

Een milieubeleidsvereenkomst is *iedere overeenkomst* tussen het Vlaamse Gewest en één of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen, met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen (art. 2). Overeenkomsten tussen het gewest en andere openbare besturen of individuele ondernemingen zijn geen milieubeleidsvereenkomsten in de zin van het decreet. Het decreet belet echter niet dat dergelijke convenanten worden afgesloten.

Het decreet heeft betrekking op de milieubeleidsvereenkomsten die gesloten zullen worden na 8 juli 1994 en op de wijzigingen en verlengingen van vroeger afgesloten milieubeleidsvereenkomsten (art. 13). De bepalingen van het decreet hebben een dwingend karakter. Milieubeleidsvereenkomsten die afwijken van het decreet zijn absoluut nietig. Het uitspreken ervan behoort tot de bevoegdheid van de rechtbanken.

4.4.2.2 Bijzondere geldigheidsvereisten

Vereisten t.a.v. de contractspartijen

De partijen zijn (art. 2, 1ste lid):

- het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering (welk lid van de Vlaamse regering de onderhandelingen voert en de overeenkomst ondertekent, wordt luidens de memorie van toelichting niet in het decreet bepaald, omdat dit een kwestie is van interne delegatie)
- één of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen

De Organisatie moet (art. 2, 2de lid):

- haar rechtspersoonlijkheid aantonen

- haar representativiteit voor de betrokken ondernemingen aantonen (de beoordeling daarvan berust bij de Vlaamse regering die bij gebrek aan algemeen geldende criteria terzake over een zekere beleidsvrijheid beschikt)
- aantonen dat zij een mandaat heeft van haar leden om een milieubeleidsvereenkomst af te sluiten en hen hierdoor individueel te verbinden

De betrokken ondernemingen moeten (art. 2, 2de lid)

- hetzij een gemeenschappelijke activiteit uitoefenen
- hetzij een gemeenschappelijk milieuprobleem hebben
- hetzij in een zelfde gebied zijn gevestigd

Een organisatie van ondernemingen kan enkel tot een bestaande milieubeleidsvereenkomst toetreden indien ze daarvoor de toestemming van de Vlaamse regering heeft. De procedure daarvoor moet door een Besluit van de Vlaamse regering worden vastgelegd. (art. 7) Door de toetreding wordt deze organisatie partij bij de milieubeleidsvereenkomst.

Vereisten t.a.v. de procedure

- Een samenvatting van het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst - die minimaal het voorwerp en de algemene strekking omschrijft - wordt bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad op initiatief van het Vlaamse Gewest en in de andere media hiertoe aangewezen bij besluit van de Vlaamse regering. Het volledige ontwerp ligt gedurende 30 dagen ter inzage op de plaats in de bekendmaking bepaald (art. 6 §1).
- Binnen 30 dagen na publicatie van de samenvatting in het Belgisch Staatsblad kan iedereen zijn bezwaren en opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van de bevoegde diensten van de Vlaamse regering die daartoe aangewezen zijn in de bekendmaking. Deze diensten onderzoeken deze bezwaren en sturen ze aan de medecontractant (de organisatie (art. 6 §2).
- Het ontwerp wordt uiterlijk gelijktijdig met de publicatie in het Belgisch Staatsblad bezorgd aan de SERV en de MINA-Raad. Zij moeten binnen een termijn van 30 dagen een advies uitbrengen, zoniet wordt het advies als positief beschouwd. Het advies is niet bindend (art. 6 § 3).
- Het ontwerp wordt, samen met de genoemde adviezen, ten laatste 14 dagen na ontvangst van deze adviezen meegedeeld aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. Indien de Vlaamse Raad zich binnen 45 dagen na ontvangst bij resolutie of bij met redenen omklede motie verzet tegen de sluiting van de overeenkomst, wordt deze niet gesloten (art. 6 § 4).
- Indien het ontwerp wordt aangepast naar aanleiding van de bezwaren of adviezen, kan de overeenkomst worden gesloten zonder dat de procedure opnieuw moet worden gevolgd (art. 6 § 5).
- Een milieubeleidsvereenkomst wordt na ondertekening door de partijen integraal bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad. Bij negatief advies van de SERV of van de MINA-raad moet de Vlaamse regering de ondertekening van de milieubeleidsvereenkomst verantwoorden in een verslag dat samen met de milieubeleidsvereenkomsten in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd (art. 6 § 6).
- Behoudens andersluidend beding, treedt een milieubeleidsvereenkomsten in werking de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad (art. 6 § 7).

- De toetreding tot een milieubeleidsvereenkomst moet gebeuren volgens de procedure vastgelegd bij besluit van de Vlaamse regering. Deze toetreding wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (art. 7).
- De partijen brengen bij de Vlaamse Raad jaarlijks verslag uit over de uitvoering van de milieubeleidsvereenkomst. De vormen en voorwaarden terzake worden bepaald bij uitvoeringsbesluit (art. 12 § 1).

4.4.2.3 *Verbintenissen*

Verbintenissen en bevoegdheden

In de milieubeleidsvereenkomst kunnen verbintenissen worden opgenomen voor het Vlaamse Gewest. Ook het decreet zelf bevat enkele verbintenissen. Met name mag de Vlaamse Regering in principe geen uitvoeringsbesluiten uitvaardigen die, met betrekking tot de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten, verplichtingen opleggen strenger dan de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst, behalve in geval van dringende noodzaak of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationaal- of Europeesrechtelijke verplichtingen. (art. 4, § 1). In dat geval moet het Gewest vooraf overleg plegen met de andere partijen van de milieubeleidsvereenkomst. De milieubeleidsvereenkomst kan evenwel andere bestuursorganen of -niveau's, zoals de Vlaamse Raad, de provincies, de gemeenten -die geen partij zijn bij de overeenkomst- niet binden (art. 4, § 2).

Het Vlaamse Gewest is bevoegd om de inhoud van de milieubeleidsvereenkomst geheel of gedeeltelijk in reglementering om te zetten, ook gedurende de geldingstermijn ervan (art. 4 § 1). De overeenkomst mag echter nooit in minder strenge zin afwijken van bestaande wet- en regelgeving of deze vervangen (art. 3).

Binding

De milieubeleidsvereenkomst is verbindend voor de Partijen. De verbintenissen die zij vrijwillig hebben aangegaan, strekken hen tot wet. Naargelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst is zij tevens verbindend voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan (art. 5, 1ste lid). Ondernemingen die na de totstandkoming van de overeenkomst tot de organisatie toetreden, zijn van rechtswege verbonden. De leden kunnen zich niet aan hun verbintenissen onttrekken door uit de organisatie te treden (art. 5, 2de lid). Een milieubeleidsvereenkomst is tevens verbindend voor al de leden van een toegetreden organisatie dan wel voor een in het algemeen omschreven groep ervan, naargelang van hetgeen bepaald is in de toetredingsakte (art. 7).

4.4.2.4 *Duur, einde, verlenging en wijziging*

- De geldigheidsduur van de overeenkomst moet bepaald zijn en mag niet langer zijn dan vijf jaar. De overeenkomst kan niet stilzwijgend worden verlengd (art. 8, § 1).
- Een milieubeleidsvereenkomst eindigt hetzij bij overeenkomst tussen de partijen, hetzij door het verstrijken van de termijn, hetzij door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering maakt geen einde aan de overeenkomst. Opzegging kan gebeuren door de Vlaamse regering, hetzij op eigen initiatief (art. 9), hetzij wanneer ze daartoe wordt verplicht door de Vlaamse Raad (art. 12, § 2), of door de overige partijen gezamenlijk (art. 9), steeds per aangetekende brief of deurwaardersexploot. De opzeggingstermijn

bedraagt minimaal zes maanden en maximaal een jaar. Wanneer hij niet in de overeenkomst wordt vermeld bedraagt hij van rechtswege zes maanden.

- Het Gewest en één of meer van de verbonden organisaties kunnen overeenkomen een milieubeleidsvereenkomst ongewijzigd te verlengen. Dit kan niet stilzwijgend gebeuren. Er moet een verkorte procedure van openbaar onderzoek plaatsvinden (art. 8, § 2).
- Tijdens de geldigheidsduur kunnen de partijen overeenkomen een overeenkomst te wijzigen. In dat geval dient dezelfde procedure als bij een ontwerp milieubeleidsvereenkomst (artikel 6) toegepast te worden.

4.4.2.5 Controle en sancties

- De milieubeleidsvereenkomsten moet bepalen op welke manier de naleving ervan zal worden gecontroleerd (art. 10, § 1).
- De partijen en ook de individuele ondernemingen die door de overeenkomst verbonden zijn, kunnen bij niet naleving de uitvoering in natura of bij equivalent eisen bij de rechter (art. 10, § 2)

4.4.3 Uitvoering

In het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten van 15 juni 1994 is bepaald dat de Vlaamse regering uitvoeringsbesluiten dient uit te vaardigen voor:

- de procedure van toetreding door een organisatie van ondernemingen (art. 7);
- de aanduiding van de media naast het Belgisch Staatsblad waarin de samenvatting moet worden gepubliceerd (art. 6);
- de vormen en voorwaarden voor het jaarlijks verslag aan het Vlaams Parlement (art. 12).

Deze besluiten werden tot op heden nog niet genomen.

De procedure van het decreet werd op dit ogenblik reeds éénmaal gestart, met name voor een ontwerp milieubeleidsvereenkomst betreffende oud papier (zie hoofdstuk 2). De samenvatting en aankondiging van het openbaar onderzoek werden bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 10 november 1994. SERV en MINA-Raad werden op 17 november 1994 om advies gevraagd. Zij brachten hun advies uit op 14 december 1994 resp. 19 december 1994. De Vlaamse regering heeft recent op 24 juni 1997 deze milieubeleidsvereenkomst goedgekeurd. Het Vlaams Parlement heeft nu gedurende 45 dagen de tijd om zich desgevallend te verzetten tegen het afsluiten van deze milieubeleidsvereenkomst. Indien er binnen deze termijn geen verzet wordt aangetekend, kan de overeenkomst worden ondertekend.. Op dit ogenblik bestaat er dus nog geen definitieve overeenkomst.

Buiten het decreet om werden twee convenanten afgesloten. Het betreft enerzijds de overeenkomst met de Belgische Petroleumfederatie inzake de oprichting van immissiemeetstations van 15 juni 1995 en anderzijds de overeenkomst met farmaceutische sector over de ophaling en terugname van oude geneesmiddelen van 29 januari 1996. Voor een ontwerpovereenkomst met de uitgevers van gratis publicaties, telefoon- en faxgidsen, reclaimedrukwerk en ander drukwerk zal binnenkort de decretale goedkeuringsprocedure starten (zie hoofdstuk 2).

4.5 Evaluatie van het decreet

4.5.1 Nood aan een wettelijk kader?

In hoofdstuk 3 werd vanuit de praktijk geconcludeerd dat het uitwerken van richtlijnen of regels voor convenanten nuttig kan zijn. In Vlaanderen werd dit gerealiseerd met het decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten van 15 juni 1994. Met het decreet werd gepoogd een antwoord te geven op een aantal nadelen en bezwaren die zich in de praktijk konden voordoen of voordeden. Met name op het vlak van het juridische statuut, de aard van de verbintenissen, de verbindendheid, de inspraakmogelijkheden, de openbaarheid en de toezicht- en sanctiemogelijkheden bevat het decreet duidelijke bepalingen.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Nederlandse richtlijnen werd in Vlaanderen m.a.w. gekozen voor een wettelijke regeling. De SERV heeft zich in zijn advies van 9 september 1992 positief uitgelaten over de keuze voor een decreet, maar opgemerkt dat de bepaling van de juridische contouren zodanig dient te gebeuren dat de nodige ruimte wordt gelaten om tot werkbare milieubeleidsvereenkomsten te kunnen komen.

4.5.2 Inhoud van het decreet

Het voorontwerp werd naar aanleiding van de adviezen en het parlementair debat op diverse plaatsen aangepast (voor meer details, zie ICHM, 1995). Het zijn vooral een aantal van die wijzigingen die vaak als knelpunten worden genoemd.

- Zo kan worden gewezen op de *mandaatsvereiste* van artikel 2, waardoor ieder lid van de organisatie deze laatste moet mandateren. Deze vereiste was niet in het ontwerpdecreet voorzien. In sommige gevallen kan deze bepaling problemen veroorzaken, mede doordat artikel 5 van het decreet niet toelaat dat met naam genoemde bedrijven wel of niet gebonden zijn door de overeenkomst. Met name kan de mandaatsvereiste in bepaalde gevallen tot onwerkzaamheid van het beleidsinstrument leiden omdat één onderneming het sluiten van de overeenkomst kan tegenhouden (Van Hoorick, 1995, SERV, 1997a).
- Een andere veel gehoorde kritiek is dat het instrument milieubeleidsvereenkomst in Vlaanderen veel van zijn aantrekkingskracht heeft verloren door de voorziene *totstandkomingsprocedure* (De Wel, 1995). In afwijking van het voorontwerp is in het decreet voorzien dat een ontwerpovereenkomst moet worden meegedeeld aan de voorzitter van het Vlaams Parlement en dat het Parlement over een veto-recht beschikt (art. 6 § 4). De wetgever is daarmee verder gegaan dan wat voor andere uitvoeringsinstrumenten gebruikelijk is (Sap, 1993; David, 1996). Het gevaar van omslachtige procedures is overigens in Nederland de belangrijkste reden voor het uitblijven van een wettelijke regeling. De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) stelde in haar advies uit 1993 dat “een dergelijke wettelijke regeling de praktische voordelen die het covenant als aanvullend instrument kan bieden, zoals vormvrijheid en flexibiliteit, voor een groot deel zou opheffen”. Een te strikte totstandkomingsprocedure kan dus een belangrijke rem vormen op de

aantrekkelijkheid van convenanten en verklaart wellicht dat overeenkomsten tot stand komen buiten het decreet om (zie hoofdstuk 2 en ook SERV, 1997a) of dat de procedure niet helemaal correct wordt toegepast (zie hoofdstuk 2).

- Verder kan worden opgemerkt dat op het *moment* dat in het decreet *inspraak van derden* is voorzien, de overeenstemming en de compromissen te vast kunnen zijn om nog ruimte te bieden aan derden voor enige correctie van betekenis (Grijns, 1993).
- Tenslotte wordt gevreesd dat opgelegde *maximale looptijd van vijf jaar* de toepassingsmogelijkheden sterk beperkt (SERV, 1997a; Bulteel, 1995). Afhankelijk van de kenmerken van de concrete situatie zijn kortlopende convenanten inderdaad mogelijk, maar zijn er ook situaties waarin milieubeleidsvereenkomsten voor langere tijd worden afgesloten. Een decretale regeling zou bijgevolg het volledige spectrum aan mogelijke termijnen moeten openlaten, wat niet wegneemt dat elk convenant een duidelijke en afgebakende looptijd moet hebben (zie terzake hoofdstuk 6). Het voorstel zoals uitgewerkt door de ICHM in het voorontwerp decreet milieubeleid bevatte dan ook geen maximum looptijd (ICHM, 1995).

De Europese Commissie bijvoorbeeld stelde in haar mededeling over milieubeleidsvereenkomsten aan de Raad en het Parlement dat "milieubeleidsvereenkomsten in het bijzonder geschikt zijn om omvattende, lange termijn doelstellingen te implementeren". In voorbereidende stukken van DG XI werd onder meer gesteld dat convenanten "ongeschikt zijn voor de implementatie van doelstellingen die volledig gerealiseerd zouden moeten zijn op korte termijn (bv. minder dan 5 jaar)".
Bron: Commission of the European Communities, 1996 en Jorgensen, 1996.

"Eén van de belangrijkste voordelen van milieubeleidsvereenkomsten is dat zij aan bedrijven de flexibiliteit verlenen om investeringen te plannen op een manier die het best past binnen hun specifieke bedrijfseconomische situatie. Hoewel sommige maatregelen binnen bedrijven onmiddellijk kunnen worden geïntroduceerd, worden belangrijke investeringsbeslissingen zoals de overschakeling op een nieuw productieproces en de vervanging van kapitaalgoederen dikwijls genomen binnen een tijdschik van 10 jaar. Wanneer de industrie moet worden aangemoedigd om investeringsbeslissingen te nemen die verder gaan dan "business as usual", dan moet ook een gepaste termijn worden gegeven om dat te doen. Overeenkomsten die structurele maatregelen van de industrie vereisten, moeten bijgevolg de termijnen die binnen de industrie gangbaar zijn respecteren. Voor verschillende types industrieën kunnen in milieubeleidsvereenkomsten verschillende tijdschalen worden gehanteerd. De levensduur van de kapitaalvoorraad in de sector van de electriciteitsvoorziening (30 jaar) bijvoorbeeld maakt lange termijnen mogelijk. Voor andere sectoren met een kortere productlevenscyclus zijn kortere termijnen aangewezen."
Bron: OECD, 1996d.

Daarnaast vertoont het decreet ook andere tekortkomingen (zie tevens SERV, 1997a). Zo wordt het *toepassingsgebied* van milieubeleidsvereenkomsten onnodig ingeperkt door het decreet. Het decreet gaat er immers vanuit dat de doelstelling van elke milieubeleidsvereenkomst er in zou moeten bestaan om het leefmilieu, of een bepaald deelaspect ervan, in een hogere mate te beschermen dan voorheen het geval was. Er kunnen m.a.w. alleen convenanten worden afgesloten die *strenger* zijn dan de vigerende regelgeving. Bovendien stelt het decreet dat een milieubeleidsvereenkomst de geldende wetgeving of reglementering niet mag *vervangen*.

Terzake is een meer genuanceerde benadering aangewezen, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen nieuw en bestaand beleid. Wanneer sprake is van *nieuw beleid*, dient het meest aangewezen instrumentarium voor het realiseren van die (extra) doelstelling uitgewerkt te worden. Wanneer blijkt dat een milieubeleidsvereenkomst zich hiertoe het beste leent, rekening houdend met de criteria voor instrumentenkeuze (cfr. hoofdstuk 3), dan kan deze worden ingezet. Een milieubeleidsvereenkomst wordt dus als het ware als een gelijkwaardige mogelijke optie binnen een keuze van instrumenten beschouwd. Het is

telkens de afweging die bepaalt of een convenant in het beschouwde geval (nl. voor het realiseren van een bepaalde milieudoelstelling) al dan niet het te verkiezen instrument is. Indien de vooraf vooropgestelde (extra) milieudoelstellingen dan beter gerealiseerd zouden kunnen worden door convenanten dan door andere categorieën instrumenten, moeten convenanten ook effectief kunnen worden ingezet, zonder dat zij per definitie strengere doelstellingen dan deze andere instrumenten moeten beogen.

Wanneer het gaat om *bestaand beleid* dat aan herziening toe is, moet ook de mogelijkheid om (een deel van) het bestaande instrumentarium te vervangen door convenanten in de evaluatie kunnen worden betrokken. In dat geval zouden dus milieubeleidsvereenkomsten kunnen worden ingezet voor de realisatie van de bestaande milieudoelstellingen, in vervanging van een bepaald onderdeel van de vigerende regelgeving. Een voorwaarde voor de effectieve vervanging van bestaande regelgeving door milieubeleidsvereenkomsten is evenwel dat de evaluatie betrekking heeft op het volledige instrumentarium en dit voor de ganse doelgroep van het onderzochte beleid. Dit is noodzakelijk om de goede inpassing van convenanten in het geheel van de instrumentenmix te verzekeren en om scheeftrekkingen tussen doelgroepen te voorkomen. Wanneer het voornemen bestaat om met een bepaalde doelgroep een milieubeleidsvereenkomst af te sluiten, moeten ook andere doelgroepen die daarvoor in aanmerking komen de gelegenheid krijgen soortgelijke milieubeleidsvereenkomsten af te sluiten. Dit belet echter niet dat uiteindelijk voor bepaalde doelgroepen of sectoren een milieubeleidsvereenkomst van kracht is, terwijl voor andere doelgroepen of sectoren waar een convenant minder aangewezen bleek of waar geen overeenstemming is bereikt andere instrumenten van toepassing blijven.

Verder moet (net zoals bij de introductie van andere soorten milieubeleidsinstrumenten) ook bij de invoering van milieubeleidsvereenkomsten, of dit nu kadert binnen nieuw dan wel bestaand beleid, een zorgvuldige afstemming van het instrumentarium gebeuren. Een milieubeleid met twee sporen - het traditionele wettelijke instrumentarium enerzijds en milieubeleidsvereenkomsten anderzijds - die beide een andere richting zouden uitgaan, moet worden vermeden. Daarom kan het noodzakelijk zijn om bij de invoering van een milieubeleidsvereenkomst de toepassing van andere, tegenstrijdige, overbodig geworden of volledig parallel werkende instrumenten te beëindigen, of om bijvoorbeeld de inhoud van milieuvergunningen mee af te stemmen op hetgeen in een convenant werd overeengekomen. Omgekeerd kan de interactie tussen beleidsinstrumenten ook voor gevolg hebben dat de inhoud van convenanten wordt begrensd om de werking van andere instrumenten niet te hypothekeren. Het is onzeker of het decreet dergelijke afstemmingen tussen instrumenten wel toelaat.

4.5.3 Algemene beoordeling van het decreet

Uit het voorgaande blijkt dat het decreet van 15 juni 1994 betreffende milieubeleidsvereenkomsten er niet in geslaagd lijkt om het noodzakelijke evenwicht tussen het bepalen van minimale regels en flexibiliteit te realiseren. Zowel binnen het bedrijfsleven en de academische wereld als binnen de overheidsadministratie zelf (bv. De Wel, 1995; CEC, 1996b; Martens, 1997) wordt gesteld dat het decreet in zijn huidige vorm te veel regelt. Het recente milieubeleidsplan 1997-2001 lijkt dit te bevestigen waar het stelt dat "een

evaluatie van de huidige Vlaamse regelgeving (betreffende milieubeleidsovereenkomsten) noodzakelijk is” (initiatief 147).

Een recente Europese studie vermeldt dat men in Nederland algemeen van oordeel is dat het Vlaamse decreet te ingewikkeld is en te veel procedures bevat, waardoor de toepassingsmogelijkheden van convenanten sterk wordt beperkt. Meer algemeen stellen de onderzoekers vast dat de wettelijke regels in Vlaanderen en Denemarken initiatieven belemmeren. Zij besluiten dat "de Belgische en Deense ervaring de risico's aantonen van het willen regelen van milieubeleidsovereenkomsten in prescriptieve wetten. In beide gevallen was het legistiek proces politiek geïnspireerd, wat leidde tot de opname van beperkende en conservatieve vereisten. Het Vlaamse decreet geeft een uitstekende samenvatting van belangrijke aspecten bij convenanten. (...). Onder de gemaakte contacten (bij overheid, bedrijfsleven en universiteiten) bestond echter overeenstemming dat het decreet te rigide is en dat zware administratieve procedures werden toegevoegd in de finale versie, waardoor het totstandkomingsproces van milieubeleidsovereenkomsten aanzienlijk werd bezwaard en de mogelijkheden van convenanten als alternatieve beleidsinstrumenten werden gehypothekeerd in Vlaanderen. In Denemarken werd na de overeenkomst over autobatterijen geen enkel convenant tussen de overheid en het bedrijfsleven meer afgesloten sinds de inwerkingtreding van de wettelijke regeling. (...) De meer open aanpak in Nederland en Portugal daarentegen blijkt goed te functioneren, en lijkt beter gepast voor convenanten dan wetten. (...) Alhoewel de beperkte ervaring niet toelaat een definitief oordeel te vellen over het regelen van milieubeleidsovereenkomsten via wetgeving, laat zij toch toe aan te tonen dat een succesvolle toepassing van milieubeleidsovereenkomsten ook mogelijk is met niet-wettelijke richtlijnen.

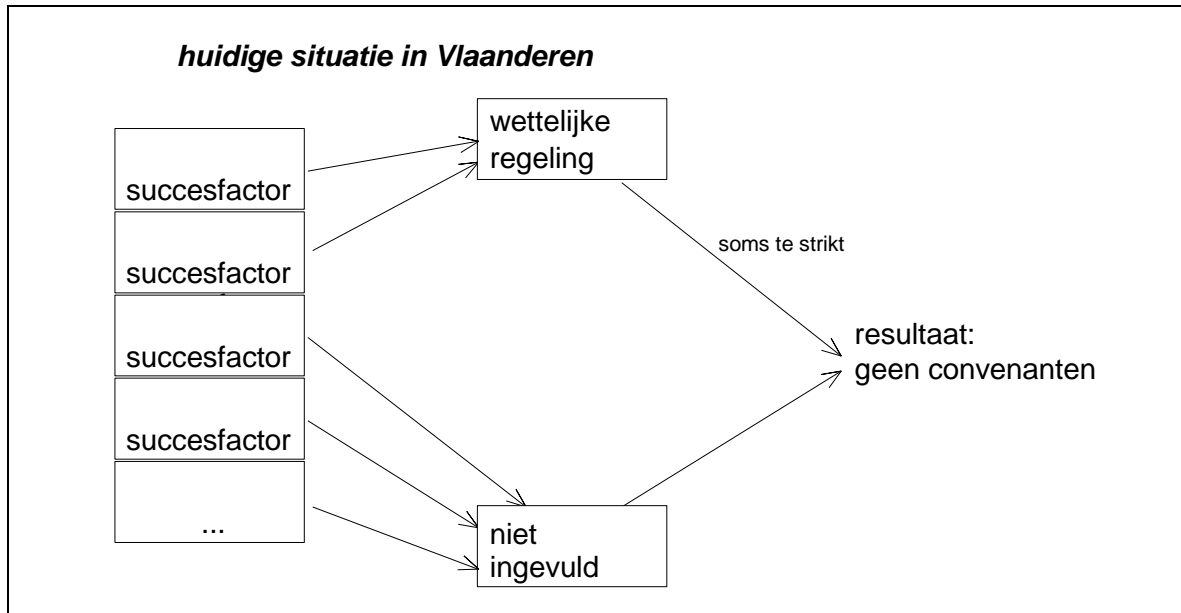
Bron: CEC, 1996b.

4.6 Besluit en probleemstelling

Uit hoofdstuk 2 bleek dat milieubeleidsovereenkomsten in verschillende landen opgang maken. Een wettelijke regeling van milieuconvenanten bestaat echter alleen in Vlaanderen en - meer beperkt - in Denemarken. In andere landen bestaan geen regels of worden administratieve richtlijnen gebruikt die fungeren als een "code van goede praktijk" voor de opmaak van milieubeleidsovereenkomsten. Hoofdstuk 3 toonde aan dat dergelijke richtlijnen of regels voor de opmaak of beoordeling van (ontwerp)convenanten inderdaad nuttig kunnen zijn. Het gaat dan om factoren die aangeven in welke omstandigheden of onder welke voorwaarden convenanten succesvol kunnen zijn. Algemeen geldende uitspraken over de geschiktheid van convenanten kunnen immers niet worden gedaan. De geschiktheid hangt af van de concrete inhoud en omstandigheden van een overeenkomst. In hoofdstuk 4 werd het wettelijk kader voor convenanten in Vlaanderen in detail beschreven, maar is tevens duidelijk geworden dat het specifieke karakter dat convenanten kenmerkt noopt tot voorzichtigheid bij het formuleren van richtlijnen en regels. Te strikte voorschriften kunnen het onderhandelingsproces en de inhoud van convenanten te sterk aan banden leggen, zodat de mogelijkheden die milieubeleidsovereenkomsten bieden niet volledig (kunnen) worden benut.

Uit de evaluatie van het decreet en uit de ervaring in andere landen kan worden afgeleid dat het probleem met de huidige situatie in Vlaanderen dubbel is. Aan de ene kant is er het decreet betreffende milieubeleidsovereenkomsten dat voor specifieke elementen inhoudelijke en procedurele vereisten vaststelt die soms als te vergaand worden ervaren en waardoor initiatieven worden belemmerd. Aan de andere kant is er momenteel voor talrijke andere aspecten - zowel inhoudelijke als procedurele - weinig of niets voorzien, waardoor initiatieven ook niet worden gestimuleerd. Dit is nochtans belangrijk vermits convenanten door hun aard niet eenzijdig door de overheid kunnen worden opgelegd (SERV, 1997b).

Het is dan ook aangewezen deze bestaande situatie in Vlaanderen bij te sturen, indien men succesvolle milieubeleidsvereenkomsten wil gaan afsluiten. Daarbij is het in de eerste plaats noodzakelijk een goed inzicht te krijgen in de factoren die het succes of falen van milieubeleidsvereenkomsten bepalen. In de volgende twee hoofdstukken worden deze factoren beschreven.



5 EXTERNE SUCCESFACTOREN

Of milieubeleidsvereenkomsten geschikt zijn hangt af van hun precieze inhoud en van de specifieke beleidscontext waarin zij worden ingezet. In dit hoofdstuk wordt een zo volledig mogelijk beeld gegeven van *externe succesfactoren* voor de totstandkoming en de naleving van convenanten.

De term “*extern*” geeft aan dat het gaat om een aantal situatie- of omgevingskenmerken die mee het succes of falen van milieubeleidsvereenkomsten bepalen. De externe succesfactoren staan tegenover de “interne succesfactoren” van het volgende hoofdstuk, waarin aandachtspunten t.a.v. convenanten *als document* worden opgesomd.

Met de term “*factoren*” wordt aangegeven dat het karakter van milieubeleidsvereenkomsten en van onderhandelingen het geven van harde richtlijnen uitsluit. Wel kunnen een aantal aandachtspunten worden aangestipt die mee bepalen in welke mate van een milieubeleidsvereenkomst kan worden verwacht dat zij meer of minder succesvol zal zijn. De succesfactoren mogen dus niet absoluut worden gehanteerd in de zin dat het zou gaan om noodzakelijke voorwaarden waaraan altijd voldaan moet zijn.

Met “*succes*” wordt bedoeld dat een milieubeleidsvereenkomst in vergelijking met alternatieven goed scoort op de reeds vermelde traditionele beoordelingscriteria voor de instrumentenkeuze. Beoordelingsaspecten zijn dan onder meer de milieudoelstellingen en de handhaafbaarheid van de overeenkomst, de snelheid waarmee het convenant tot stand komt, de kosten en de kostenverdeling bij de uitvoering, de mate van politieke en maatschappelijke consensus die over het convenant bestaat enz. Het gaat dus niet om factoren die bepalen wat de uiteindelijke invloed van convenanten op de milieukwaliteit zelf zal zijn. Daarvoor is ruimer perspectief nodig (cfr. milieubeleidsketen).

Hierna worden de volgende externe succesvoorwaarden behandeld:

- het beleids- en wettelijk kader;
- de inhoud en de doelstellingen van een milieubeleidsvereenkomst;
- de kenmerken van de betrokken doelgroepen;
- de betrokkenheid van derden-belanghebbenden;
- de aanpak en organisatie;
- culturele factoren.

5.1 Beleids- en wettelijk kader

succesfactoren	aandachtspunten
1. relatie met algemeen beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> • respect voor hiërarchie in de beleidsketen • bij verruimde invulling duidelijke taakverdeling • inhoudelijke openheid • concrete doelstellingen • ruimte voor verdere invulling
2. relatie met andere beleidsinstrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • convenanten als kader voor integratie en afstemming • meerwaarde convenanten als uitvoeringsinstrument motiveren • weloverwogen combinatie met andere instrumenten • afstemming binnen het relevante instrumentarium
3. relatie met wettelijk kader	<ul style="list-style-type: none"> • respect voor gewestelijke, federale en internationale reglementering

Het beleids- en wettelijk kader speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming en beoordeling van milieubeleidsvereenkomsten. Vermits daarover in de hoofdstukken 3 en 4 reeds heel wat werd gezegd, worden hierna alleen enkele algemene aandachtspunten vermeld.

5.1.1 De relatie met het algemene beleidskader

Ideaal is dat een milieubeleidsvereenkomst totstand kan komen binnen de grenzen van de democratisch bepaalde hoofdlijnen van het milieubeleid. Het gebruik van convenanten heeft dan betrekking op de uitvoering van het reeds vastgestelde algemene beleid, dat is vervat in milieubeleidsplannen, milieuprogramma's e.d. waarover al een openbaar debat is gevoerd. Desgevallend kan in deze plannen en programma's reeds een verantwoording worden gegeven van de gemaakte keuze voor een milieubeleidsvereenkomst als instrument. Milieubeleidsvereenkomsten moeten dus bij voorkeur de hiërarchie in de milieubeleidsketen respecteren, zodat een globale afstemming en afweging is gebeurd van de doelstellingen en de instrumenten, van de inspanningen in verschillende beleidsvelden en van de inspanningen van de verschillende doelgroepen.

De Europese Commissie heeft dit in zijn mededeling over milieubeleidsvereenkomsten als volgt uitgedrukt: "Sommige zaken blijken cruciaal te zijn voor de perceptie van convenanten als een geloofwaardig beleidsinstrument. Ten eerste vergt de onderhandeling van dergelijke overeenkomsten een duidelijke bereidheid om goed gedefinieerde milieudoelstellingen te realiseren. Open-einde-onderhandelingen of gesprekken over vage en algemene verbintenissen kunnen niet tot betekenisvolle acties leiden en worden door de publieke opinie vaak gezien als een manier om effectieve maatregelen uit te stellen. Het is zeker nuttig om de algemene doelstellingen vast te leggen via wetgeving. Dit laat aan de doelgroepen, in het bijzonder de industrie en andere belanghebbenden, toe om te participeren in de keuze van milieudoelstellingen via de wettelijk voorziene procedures. Dergelijke werkwijze zal niet alleen kunnen bijdragen tot het draagvlak voor de gekozen milieudoelstellingen, maar ook kunnen waarborgen dat de doelstellingen niet worden afgezwakt tijdens de onderhandelingen. Meer algemeen vormen doorzichtigheid en publieke informatieverstrekking over de doelen een garantie tegen afspraken die niet veel meer inhouden dan "business as usual" en die niet beantwoorden aan de maatschappelijke verwachtingen."

Bron: Commission of the European Communities, 1996.

In België werden convenanten in het verleden vaak gebruikt als ad hoc oplossingen voor ad hoc problemen, gericht op een specifieke stof in een specifiek product. Maar ook in meer recente initiatieven was er onvoldoende aandacht voor de plaats van convenanten in het beleidsproces. In zijn advies van 14 december 1994 over de ontwerp milieubeleidsvereenkomst "oud papier" stelde de SERV vast dat de hiërarchie tussen de opeenvolgende fasen in de milieubeleidsketen werd omgedraaid. Door het ontbreken van een definitief uitvoeringsplan "Oud papier" kon niet worden ingeschat welke plaats het convenant innam binnen de ingezette instrumentenmix, wat de gevolgen zouden zijn op de verdeling van de inspanningen onder doelgroepen enz. Dit was een van de belangrijkste overwegingen om de ontwerp overeenkomst negatief te beoordelen. (SERV, 1994).

Ook in een advies in het kader van het Vlaams Energie-Overleg vestigde de SERV er de aandacht op dat convenanten slechts één van de mogelijke beleidsinstrumenten zijn. "Gezien de noodzaak van een optimale mix van beleidsinstrumenten zal het gebruik van energieconvenanten moeten worden afgewogen tegen andere maatregelen (...). Zolang een omstandig energiebeleidskader ontbreekt, is elke intentie om het energiebeleid door middel van convenanten te bewerkstelligen voorbarig." (SERV, 1993).

In Nederland wordt in de intentieverklaringen die met diverse bedrijfssectoren worden afgesloten vaak bepaald dat "de overleggroep voorstellen kan doen tot bijstelling van de Integrale MilieuTaakstelling (IMT) uit de Intentieverklaring (convenant) voor de bedrijfstak, zowel in bovenwaartse als in benedenwaartse zin. Wordt de IMT bijgesteld, dan zal dit zoveel mogelijk geschieden in samenhang met een volgend Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)."

(bv. Intentieverklaring uitvoering milieubeleid basismetaalindustrie van 10 maart 1992).

Zoals reeds werd opgemerkt, betekent dit niet dat convenanten per definitie strengere dan de geldende milieudoelstellingen moeten beogen. Ook voor de uitvoering van reeds vastgelegde milieudoelstellingen komen milieubeleidsvereenkomsten in aanmerking. De formele reden is dat de milieu-effectiviteit niet het enige beoordelingscriterium voor milieubeleidsinstrumenten is. Bij de bespreking van voor- en nadelen van convenanten in hoofdstuk 3 werd aangegeven dat zij ook op het vlak van bijvoorbeeld de efficiëntie van het milieubeleid goede mogelijkheden bieden. Een milieubeleidsvereenkomst is dan niet alleen verdedigbaar indien de erin opgenomen milieudoelstellingen strenger zijn dan de geldende doelstellingen, maar ook indien de geldende milieudoelstellingen "beter" gerealiseerd kunnen worden door convenanten dan door andere categorieën instrumenten (zie paragraaf 4.5.2.).

Het Nederlandse Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP-plus, Tweede Kamer, 1990a) bijvoorbeeld is hierover formeel: "Voor convenanten als autonoom instrument is (enkel) plaats wanneer zij in vergelijking met andere beleidsinstrumenten een grotere doeltreffendheid of *doelmatigheid* kunnen bewerkstelligen".

Het MIRA (1994) gaat nog verder en stelt dat milieubeleidsvereenkomsten ook in andere omstandigheden aanvaardbaar kunnen zijn: "In bepaalde omstandigheden kan aan het gebruik van milieubeleidsvereenkomsten een meerwaarde verbonden zijn die het lagere normeringsniveau (dan het hypothetische niveau van de haalbare algemene regelen) compenseert. (...) Er werd reeds op gewezen hoe de marginale kostprijs van een emissiereductie sterk afhankelijk kan zijn van de concrete kenmerken van de installaties, zodat het een belangrijke besparing kan opleveren enkel een globale reductie te bepalen en het verdelen ervan over de verschillende bronnen over te laten aan de privé-partner. Het kan zijn dat een bepaalde vervangingstechnologie nog onvoldoende beschikbaar is om haar bij algemene regel op te leggen. Het kan zijn dat er teveel onzekerheid is over de technische oplossingen om deze reeds bij algemene regel op te leggen, zodat het verkieslijk is vooraf een aantal experimenten door te voeren. Een beroep op overeenkomsten kan ook verdedigbaar zijn om waarschijnlijke betwistingen rond regulering (bv. wegens de moeilijkheden op het vlak van de bevoegdheidsverdeling) te vermijden. Tenslotte kan de regulering op een bepaald moment indruisen tegen de politieke cultuur of politiek moeilijk haalbaar zijn."

Het voorgaande neemt niet weg dat convenanten in sommige gevallen ook meerdere schakels uit de milieubeleidsketen kunnen omvatten. Bijvoorbeeld wanneer er onzekerheid heerst over de te kiezen oplossingsrichting en de beleidsdoelstellingen nog te vaag zijn om te kunnen overgaan tot concrete regelgeving, kan het aangewezen zijn convenanten af te

sluiten die dan later eventueel de basis vormen voor een doelgerichte, haalbare en handhaafbare regelgeving.

Een dergelijke verruimde invulling van milieubeleidsvereenkomsten, waarbij ook operationele *milieudoelstellingen* worden overeengekomen, kan op het eerste zicht spanningen oproepen met de rol die aan de doelgroepen wordt gegeven bij het vaststellen van de doelstellingen. Het is daarom nuttig te wijzen op de duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en doelgroepen, waarin de overheid een aantal kerntaken blijft vervullen (zie tevens SERV, 1994c).

Ten eerste is de overheid verantwoordelijk voor de vaststelling van de strategische doelstellingen en de eventuele vertaling daarvan naar specifieke taakstellingen (operationele doelstellingen) per doelgroep. Overleg met de doelgroepen over en instemming van de doelgroepen met de gekozen operationele milieudoelstellingen is een vereiste voor het welslagen van de doelgroepenbenadering, i.c. van convenanten, maar, maar dit doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor de uiteindelijke keuze van de taakstelling die op de doelgroep betrekking heeft en voor de consistentie daarvan met de gekozen globale milieudoelstelling. De tweede hoofdverantwoordelijkheid heeft betrekking op de inzet van beleidsinstrumenten. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om vergunningverlening, de inzet van financiële instrumenten, het scheppen van bepaalde voorzieningen, het geven van informatie, het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten enz. Als de doelgroep zelf uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid voor het halen van de afgesproken taakstelling op zich neemt, kan de overheid zich dus beperken tot een 'voorwaardenscheppende' rol. Dit kan onder meer de aanpak van 'free riders' en het ontwikkelen van een 'stok achter de deur' omvatten. Tenslotte is en blijft de handhaving van de afgesproken taakstellingen de derde hoofdverantwoordelijkheid van de overheid.

In de praktijk kan het soms echter moeilijk zijn voor de overheid om op een bepaald moment in het totstandkomingsproces alsnog te beslissen geen milieubeleidsvereenkomst af te sluiten. In de eindfase van de onderhandelingen over een 'gedragscode inzake PET-flessen' (1987) bijvoorbeeld werd er door VROM overwogen om toch een wettelijke regeling in te voeren en om de gedragscode niet goed te keuren. Dit gezien de twijfels over de hoogte van de retourpremies en het functioneren van het hele recyclingsysteem. Gezien de opstelling van de andere partijen, de investeringen die met het uitgevoerde proefproject waren gemoeid en het feit dat het proefproject in de ogen van de andere partijen had aangetoond dat het hele systeem zou kunnen functioneren, zou een dergelijke stap zwaarwegende consequenties voor de onderlinge relaties hebben gehad. In termen van het totstandkomingsproces was men in feite voorbij het 'point of no return'.
Bron: Klok, 1989.

Het overleg van de overheid met de doelgroepen zal dus uiteindelijk vooral betrekking hebben op de bepaling van de taakstellingen en vervolgens op de fase van de uitvoering. Voorafgaand overleg over de taakstellingen is een middel om de betrokkenheid van de doelgroep te versterken en om de instemming met het beleid te bevorderen. Daarnaast kan het overleg bijdragen tot het bepalen van zo realistisch mogelijke taakstellingen. Het overleg in de uitvoeringsfase is erop gericht om de verschillende belangen en mogelijke oplossingen goed in kaart te brengen en op basis daarvan te komen tot een op de specifieke situatie afgestemde keuze van het instrumentarium. Veelal zal dit een combinatie zijn van door de doelgroep te nemen initiatieven, van wettelijke ondersteuning van deze initiatieven en van op gedragsaanpassing van de doelgroep gerichte overheidsmaatregelen.

Dergelijk “doelgroepenbeleid” stelt ook eisen aan het beleidskader zelf.

- Ten eerste moet sprake zijn van *inhoudelijke openheid* in het beleidsproces. Zinvol overleg en onderhandelen is pas mogelijk indien het beleid nog niet tot in detail vastligt. Er moet dus ruimte bestaan om van gedachten te wisselen over probleempercepties, gerechtvaardigde belangen, onzekerheden en mogelijke oplossingen.
- Ten tweede moeten de doelstellingen *voldoende concreet* zijn. Een noodzakelijke voorwaarde voor het opnemen door de doelgroepen van de eigen verantwoordelijkheid is immers dat duidelijk wordt gemaakt wat concreet van hen verwacht wordt, wat ieders taakstelling is. Het beleid moet bijgevolg en best na overleg gekwantificeerde objectieven en een duidelijke timing vastleggen.
- Ten derde moet het beleid *voldoende algemeen* geformuleerd zijn zodat ruimte voor verdere invulling op niveau van de doelgroepen bestaat. Dit veronderstelt een overheid die zich vooral concentreert op het vastleggen en het handhaven van de milieuresultaten en niet of minder tussenkomt in de keuze van middelen die door de doelgroepen worden ingezet om de gewenste resultaten te realiseren (cfr. “management by objectives”).

5.1.2 De relatie tot andere milieubeleidsinstrumenten

Het afsluiten van convenanten als instrument om vooropgestelde milieudoelen te realiseren kan geen doel op zich zijn. Of een convenant in een specifieke situatie een geschikt instrument is, dient beantwoord te worden in het licht van het globale milieubeleid. Milieubeleidsvereenkomsten moeten niet verschillend van andere beleidsinstrumenten worden behandeld. De meerwaarde van een convenant ten opzichte van andere soorten instrumenten moet blijken na een analyse van de voor- en nadelen in de specifieke situatie en een vergelijking met de prestatie van andere mogelijke beleidsinstrumenten (cf. supra). In sommige situaties zullen convenanten dus goede instrumenten zijn, terwijl zij in andere gevallen minder aangewezen zijn.

In de onderhandelingen over het Nederlandse “convenant fosfaten in wasmiddelen” (1987) bijvoorbeeld werd van overheidszijde gestreefd naar een volledige vervanging van fosfaten in wasmiddelen, met het oog op de achterliggende doelstelling van een vermindering van het eutrofiëringsprobleem. Bij fosfaten in wasmiddelen bestond echter de mogelijkheid om het afvalwater te zuiveren op een manier die een groot deel van de door de wasmiddelen in het milieu gebrachte fosfaten weer uit het oppervlaktewater zou halen. Hierdoor zou voor een groot deel voorkomen kunnen worden dat fosfaten uit wasmiddelen (en overigens ook die uit andere bronnen) zouden bijdragen aan de eutrofiëring. Volgens de bedrijfsvereniging NVZ was defosfateren in RWZI's goedkoper en doeltreffender dan de vervanging van fosfaten in wasmiddelen. Deze opstelling heeft de totstandkoming van het convenant belemmerd.

Bij de convenanten inzake kwik in batterijen (1985, 1987) heeft het gekozen instrument niet geleid tot ernstige problemen. Reden hiervoor was dat het alternatief, namelijk het opzetten van een sluitend inzamelings- en verwerkingsstelsel waardoor kwik niet meer in het afval terecht komt en er minder noodzaak zou zijn om kwik uit batterijen te weren, waarschijnlijk alleen met de introductie van een statiegeldstelsel zou kunnen worden gerealiseerd. Een dergelijk stelsel had voor de batterijproducenten en de kleinhandel nadelen die zwaarder wogen dan gedragwijziging ten aanzien van het kwikgehalte.

Uit: Klok, P.J. 1989.

“In maart 1996 zijn de intentieverklaringen uitvoering milieubeleid getekend met de papier- en kartonindustrie en met de textiel- en tapijtindustrie. (...) Voor de grofkeramische industrie is, vanwege de beperkte milieubelasting en de reeds lopende uitvoeringsactiviteiten, in onderling overleg geconstateerd dat een convenant niet het meest geëigende instrument is voor realisatie van NMP-doelstellingen. Ook voor de beton- en betonwarenindustrie is afgezien van het sluiten van een convenant.”

Uit: Tweede Kamer, 1996.

Naast de keuzeproblematiek verdient ook de verhouding tot het bestaande instrumentarium aandacht. Hierbij moet worden bedacht dat een convenant in het algemeen niet op zichzelf zal staan, maar zal worden afgesloten tegen de achtergrond van bestaande publiekrechtelijke regelgeving. In dat geval is het belangrijk dat de verhouding tot het bestaande instrumentarium wordt bekeken en toegelicht. Dit kan bij de introductie van milieubeleidsvereenkomsten impliceren dat de toepassing van tegenstrijdige, overbodig geworden of volledig parallel werkende instrumenten wordt beëindigd. Een milieubeleid met twee sporen - het traditionele wettelijke instrumentarium enerzijds en milieubeleidsvereenkomsten anderzijds - die beide een andere richting zouden uitgaan, moet immers worden vermeden.

“In de praktijk bleek in Nederland het traject van de meerjarenaafspraken over energiebesparing in concurrentie te komen met het traject van energiebesparing via de milieuvergunning. Beide trajecten waren op van toepassing op eenzelfde groep van bedrijven. Afstemming was dus noodzakelijk. Uiteindelijk is men gekomen tot een sturingsconstructie waarin wordt geprobeerd zoveel mogelijk de voordelen van de meerjarenaafspraken (zelfwerkzaamheid en zelfregulering) te combineren met de voordelen van regelgeving (een stok achter de deur waardoor ook achterblijvers en afhakers gedwongen kunnen worden om een bijdrage te leveren), in dit geval de verstrekking van milieuvergunningen. Door deze twee instrumenten te combineren wordt de vrijblijvendheid van de meerjarenaafspraken beperkt. Het nadeel van regelgeving is dat het te regelen object bij energiebesparing heel moeilijk te omschrijven is. Door de zelfwerkzaamheid te stimuleren, wat uitmondt in een energiebesparingsplan, wordt ook dat probleem gedeeltelijk opgelost. Het succes van meerjarenaafspraken én regelgeving wordt veroorzaakt door het feit dat “best of both worlds” worden gecombineerd. Regelgeving (de milieuvergunning) functioneert hierbij als stok achter de deur én als aanvulling, namelijk wanneer het gaat over kleinere bedrijven die niet in de meerjarenaafspraken passen.”

Uit: Heyne en Beerepoot, 1996.

In Nederland werden enerzijds met een groot aantal bedrijfstakken “meerjarenaafspraken” over het energiegebruik gemaakt en is het anderzijds is om in de milieuvergunning eisen aan het energiegebruik in een bedrijf te stellen. Om een afstemming tussen beide instrumenten te bewerkstelligen, hebben de ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een circulaire uitgebracht waarin aan de vergunningverleners een advies wordt gegeven hoe om te gaan met de meerjarenaafspraken in de vergunningsprocedure. In de circulaire is neergelegd dat bedrijven ten behoeve van de vergunningverlening een bedrijfsenergieplan moeten opstellen. Dit plan bevat de hoofdlijnen van het energiebesparingsplan dat zij in het kader van de meerjarenaafspraken maken. Het bedrijfsenergieplan wordt voorgelegd aan Novem, een onafhankelijk instantie die bij de totstandkoming en opvolging van de meerjarenaafspraken een actieve rol speelt, die nagaat of het in overeenstemming is met de inhoud van de meerjarenaafpraak. Wordt hieraan voldaan, dan brengt Novem een positief advies uit aan de vergunningverleners en kan in de vergunning worden volstaan met een rapportageplicht over de uitvoering van het bedrijfsenergieplan en het vastleggen van de maatregelen waartoe het bedrijf reeds besloten heeft. Voor bedrijven die niet aan meerjarenaafspraken gebonden zijn, worden in de milieuvergunning eisen aan het energiegebruik gesteld. Hier is de toepassing van publiekrechtelijke instrumenten dus duidelijk mogelijk maar wordt louter omwille van economische efficiëntie-overwegingen de voorkeur gegeven aan het instrument convenant, terwijl met de circulaire een optimale afstemming wordt beoogd zodat tegenstrijdige vergunningsvoorschriften kunnen worden vermeden.

Naast de genoemde meerjarenaafspraken in het kader van het energiebeleid worden in Nederland ook in het kader van het milieubeleid Intentieverklaringen (convenanten) met bedrijfstakken afgesloten. Daarin verplichten individuele bedrijven zich onder meer tot het opstellen en laten goedkeuren van bedrijfsmilieuplannen. Het bedrijfsmilieuplan (BMP) fungeert als bouwsteen voor de vergunningverlening. De vergunning heeft daardoor naast de betekenis van reguleringsinstrument tevens betekenis als formaliseringsinstrument. Elementen uit het BMP worden ingebracht in de vergunningsprocedure, waardoor de aanvraag bovendien kan worden vereenvoudigd en de voorschriften veel minder gedetailleerd kunnen zijn. Voor bedrijven die de intentieverklaring niet ondertekenen is in de Intentieverklaringen bepaald dat “de partijen van de zijde van de overheid zich inspannen om het hun ter beschikking staande instrumentarium zodanig in te zetten dat door vergelijkbare tot de bedrijfstak behorende inrichtingen uiteindelijk een vergelijkbare inspanning op milieugebied wordt geleverd” en dat de overheden voor bedrijven die onvoldoende invulling geven aan de uitvoering van de intentieverklaring “zich binnen hun bevoegdheden zullen inzetten om door eenzijdige actie over te gaan tot aanscherping van de vergunningen”. Ook hier wordt dus naar een optimale afstemming tussen vergunningen en convenanten gestreefd.

In Duitsland gaat men nog verder. Daar bestaat immers de in het "Verwaltungsverfahrensgesetz" voorkomende rechtsfiguur van de "beschikkingvervangende overeenkomst". Deze houdt in dat een bestuursorgaan onder bepaalde voorwaarden *in plaats van* het verlenen van een vergunning een overeenkomst kan aangaan.

5.1.3 De relatie met het wettelijk kader

Naast de relatie met het algemene beleidskader en met andere beleidsinstrumenten is ook de relatie met het bestaande wettelijk kader van belang. De *beleidsvrijheid* van de overheid en de andere partijen van een milieubeleidsvereenkomsten wordt immers ingeperkt door allerhande gewestelijke, federale en internationale regels. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn het verbintenissenrecht, de bevoegdheidsverdeling tussen de federale regering en de gewesten, de Europese mededingingsregels, en natuurlijk het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten zelf. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

5.2 Inhoud en doelstellingen

Succesfactoren	Aandachtspunten
1. doeleinden van de partijen	<ul style="list-style-type: none"> • gelijklopend of tegengesteld ? • relatieve machtspositie en machtbronnen ?
2. doeleinden van de milieubeleidsvereenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • relatie met fundamentele belangen ondernemingen • stand van de techniek • bedrijfskosten en -baten van het convenant

Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat de inhoud van milieubeleidsvereenkomsten zeer divers kan zijn. Hierna wordt dan ook niet ingegaan op wat de inhoud van een convenant wel en niet kan zijn, maar wordt aangegeven welke factoren op het vlak van de inhoud en met name van de doelstellingen van een convenant bepalend kunnen zijn voor het succes of falen.

5.2.1 De doeleinden van de partijen

De doeleinden die de partijen met het afsluiten van een convenant willen bereiken zijn voor de overheid vooral het realiseren van milieudoelstellingen en dus het streven naar een gedragswijziging bij de andere partijen. Voor het bedrijfsleven gaat het om "het bereiken van een zo gunstig mogelijke kosten/baten-verhouding" (Klok, 1989). Het betreft daarbij algemeen de kosten en baten van het al dan niet afsluiten van een convenant ten opzichte van andere alternatieven. Daarnaast kan de totstandbrenging van het convenant ook een aantal al dan niet gemeenschappelijke nevendoeleinden dienen, zowel voor de overheid als voor de bedrijven, zoals het totstandbrengen van een overlegstructuur, het onderhouden van goede relaties, het behoud van de concurrentiepositie en van de werkgelegenheid e.d. Kosten en baten dienen dan ook niet eng financieel opgevat te worden (Pearce, 1996)

"In de Verenigde Staten worden informatie en publieke erkenning vaak als belangrijkste instrumenten gebruikt om de kosten van de deelname aan vrijwillige programma's te compenseren. Wanneer de deelname ten minste kostenneutraal is (d.w.z. geen netto kost of winstgevend), moeten de kosten verbonden aan de deelname (rapportering) opwegen tegen de baten ten gevolge van de uit de deelname resulterende erkenning door de overheid en het brede publiek. In de gevalstudie voor de Verenigde

Staten wordt opgemerkt dat het niet mogelijk is deze parameters te kwantificeren, hoewel bedrijven deze aspecten weldegelijk laten meespelen in hun besluit om al dan niet deel te nemen. In de praktijk is het vooral de waardering van deze niet kwantificeerbare aspecten die bepaalt of een bedrijf deelneemt aan een vrijwillig programma, terwijl de financiële kosten-batenafweging de belangrijkste determinant is om al dan niet vrijwillig initiatieven te nemen.”

Bron: OECD, 1996d.

In situaties waarin de doeleinden van de partijen gelijk lopen, zal relatief snel een convenant tot stand kunnen komen. In de meeste gevallen zullen overheid en bedrijfsleven echter tegengestelde doelen hebben (bv. streng milieubeleid vs. gevolgen voor concurrentiepositie en werkgelegenheid). Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat wordt in dat geval bepaald door de relatieve *machtspositie*. Deze machtsverhouding kan betrekking hebben op formele bevoegdheden (bevoegdheden voor het afsluiten van een convenant, bevoegdheden wanneer geen overeenkomst wordt bereikt, ...) en op informele machtsbronnen (bv. negatieve dan wel positieve publiciteit over de houding van andere partijen).

In de literatuur is het BATNA-begrip (Best Alternative To Negotiated Agreements) geïntroduceerd om deze machtspositie van onderhandelende actoren aan te duiden (Van Vliet, 1992). Hiermee wordt aangegeven dat het besluit om aan onderhandelingen deel te nemen of een overeenkomst te accepteren afhankelijk is van het alternatief dat voorhanden is. In zekere zin paradoxaal worden de mogelijkheden voor onderhandelingen waarin gezocht wordt naar win-win situaties vergroot, wanneer de betrokken actoren in staat zijn om elkaars doelstellingen te verhinderen en dus de onderlinge ‘hindermacht’ groot is: het alternatief van een overeenkomst, het BATNA, is dan voor geen van de betrokkenen aantrekkelijk.

P.J. Klok beschouwt als kernomstandigheden die het verloop en de uitkomst verklaren van het totstandkomingsproces bij convenanten (1) de doeleinden, (2) de macht en (3) de informatie van de partijen. Hij komt na empirisch onderzoek tot de volgende vaststellingen:

- Er zal relatief snel een convenant tot stand kunnen komen indien de *doeleinden* van de partijen niet strijdig zijn. Indien het afsluiten van een convenant in termen van doeleinden voor geen van de partijen positief is, zal geen convenant tot stand komen. De machtsbronnen en de informatie zijn alleen van invloed op het resultaat indien de doeleinden van de actoren strijdig zijn.
- De aanwezigheid van sterke *machtsbronnen* bij de doelgroep vergroot de kans op compromisvorming. Sterke machtsbronnen bij de beleidsvoerder vergroten de kans op machtsuitoefening door de beleidsvoerder waardoor de doeleinden van de doelgroep kunnen veranderen.
- Bij strijdige doeleinden zal er in een situatie waarin de *informatie* van de ene partij voldoende is en van de andere partij onvoldoende, een grote kans zijn dat informatie-uitwisseling en -verzameling een politiek karakter krijgt, waardoor de overtuiging van de andere actor wordt bemoeilijkt. Indien beide actoren onvoldoende informatie hebben, zal dit eerst leiden tot informatie-uitwisseling en -verzameling, waardoor ook de doeleinden van de partijen kunnen veranderen.

Bron: Klok, 1989.

De overheid kan haar machtspositie vergroten, en daarmee de totstandkoming en de naleving van convenanten bevorderen, naarmate zij meer in de mogelijkheid is om bij het uitblijven van een beleidsvereenkomst eenzijdig maatregelen uit te vaardigen en zij ook daadwerkelijk een geloofwaardig alternatief instrument achter de hand heeft (de zgn. stok achter de deur). De praktijk leert dat convenanten inderdaad vaak tot stand komen als een zekere externe druk aanwezig is. Sommigen stellen zelfs dat verinnerlijking een proces is dat in eerste instantie teweeg wordt gebracht door externe dwang, en dus de voorafgaande dwang niet kan vervangen. In deze zin zou zelfregulering een neveneffect zijn van een krachtige overheid (Le Blansch, 1996).

“Onder de dreiging om met een algemene maatregel van bestuur (Amvb) het gebruik van de PET-fles aan banden te leggen teneinde de vergroting van de afvalhoeveelheid door de doorbraak van de PET-fles ten koste van de glazen statiegeldfles tegen te gaan, verklaarde het bestuur van het bedrijf frisdranken zich bereid om te onderzoeken of de statiegeldregeling op het gebied van glazen flessen ook van toepassing kon worden verklaard op PET-flessen. Dit voorstel leidde tot de nodige discussie in het bedrijf, waar niemand echt zat te springen om een dergelijke regeling. Uiteindelijk trok men de conclusie dat men liever zelf een regeling trof dan de inhoud van een Amvb af te wachten. Hierover werd nadien een gedragscode (1987) ondertekend.”
Bron: Klok, P.J., 1989.

Aan de andere kant moet dit meteen worden genuanceerd. Een aantal auteurs meent namelijk dat de dreiging van nieuwe reglementering op zich niet voldoende is om de totstandkoming van milieubeleidsovereenkomsten te verklaren. Er zouden vaak andere, soms belangrijkere, factoren meespelen.

“De dreiging van overheidsoptreden is o.i. niet voldoende om bedrijven tot zelfregulering te overhalen. (...) Empirische gegevens tonen aan dat vrijwillige maatregelen die worden genomen onder de dreiging van nieuwe overheidsreglementering vaak tevens samengaan met markt- en imagomotieven. Overheidsgedrag is complementair aan economische overwegingen.
Bron: Lévêque en Nadaï, 1995.

Meer verinnerlijking vereist m.a.w. niet noodzakelijk meer dwang, maar vooral “meer geraffineerde sturing” (Le Blansch, 1996). Daarbij kan gedacht worden aan morele argumenten, het inspelen op afhankelijkheidsrelaties en gezamenlijke belangen, het bijeenbrengen van de juiste partijen enz.

5.2.2 De doeleinden van de milieubeleidsovereenkomst

Een samenwerking heeft slechts kans op slagen indien de partijen belang hebben bij die samenwerking. De gekozen oplossingen moeten aanvaardbaar zijn voor alle betrokkenen. In het algemeen zal het gebruik van machtsmiddelen bij convenanten dus alleen tot overeenstemming leiden indien er ook een zekere mate van compromisvorming optreedt.

“Bij het Nederlandse convenant inzake zware motorvoertuigen wilde men vanuit de overheid een regeling waarbij deze voertuigen zouden voldoen aan strengere eisen dan de toekomstige EG-normen. Bij de doelgroep stuitte dit op bezwaren maar men kwam met het tegenvoorstel om eerder aan de nieuwe EG-normen te voldoen dan op grond van de EG-besluiten noodzakelijk was. Dit voorstel, dat mede het uitgangspunt vormde voor het later afgesloten convenant, betekende enerzijds een zekere gedragsverandering in de richting van de gewenste milieudoelstelling, maar had anderzijds voor gevolg dat de gedragsverandering minder intensief was dan oorspronkelijk de bedoeling was.” Bron: Klok, P.J., 1989.

Sommige zaken zijn dan ook niet onderhandelbaar. Vanuit het gezichtspunt van de individuele onderneming is de benedengrens dat de onderneming de ‘tucht van de markt’, ook op korte termijn, kan doorstaan en het voortbestaan van de onderneming niet wordt bedreigd. In een markteconomie wordt van ondernemingen immers verwacht dat zij economisch rationeel handelen en wordt hun bestaansrecht hierop beoordeeld. Daarom zijn milieubeleidsovereenkomsten niet geschikt voor situaties waarin al bij voorbaat vaststaat dat milieumaatregelen scherp botsen met fundamentele belangen zoals het voortbestaan van de eigen bedrijfstak of de eigen onderneming.

De 'stand van de techniek' is daarom veelal bepalend voor de inhoud van milieubeleidsvereenkomsten. Impliciet wordt er bij een beleid op basis van convenanten van uitgegaan dat de gewenste ontwikkeling te bereiken valt met behulp van een verdere ontwikkeling van de technologie. Potentiële maatschappelijke consequenties van verdergaand milieubeleid waardoor bepaalde vormen van productie en consumptie niet meer plaats kunnen vinden, zullen niet of minder aan bod komen. Afspraken zijn daarom beter geschikt in situaties waarin belangenconflicten kunnen worden opgelost door 'hoe' vragen, dan in situaties waarin fundamentele waarden-discussies en opvattingen of het voortbestaan en de bestaansgrond van partijen of activiteiten aan de orde zijn. Daarvoor is een ander en breder maatschappelijk debat noodzakelijk.

Wat de inhoud van de overeengekomen normen betreft, is het duidelijk dat het doelgroepenbeleid tegen grenzen aanloopt qua soort en verregaandheid van de maatregelen. Deze grenzen houden verband met het overlegkarakter van het beleid, en weerspiegelen tot waar bedrijven bereid zijn met de overheid tot afspraken te komen. Offsetdrukkerijen wensden geen afspraken te maken die ten koste gaan van de kwaliteit van het drukwerk of de ongestoordheid van het drukproces. Voor de primaire aluminiumproducent mogen vooral de kosten internationaal niet te veel uit de pas lopen.
Uit: Le Blansch, 1996.

"Duidelijk is dat bijvoorbeeld een maatregel die een verschuiving van bepaalde verpakkingsmaterialen met zich meebrengt, voor de betreffende benadeelde sector uit de verpakkingsindustrie verregaande gevolgen heeft, in de zin dat essentiële bedrijfsbelangen op het spel komen te staan. Dit verklaart mee waarom de door VROM gewenste versterking van retoursystemen in de onderhandelingen geen kans maakte. Voor de verpakkingsindustrie zou dit systeem eenduidig een verschuiving van betekenissen van kunststof, blik en karton naar de sector glas."
Bron: Klok, P.J., 1989.

Meer algemeen zal het moeilijker worden om een overeenkomst te bereiken naarmate de inspanning en de kosten die voor een bepaalde gedragswijziging opgebracht moeten worden groter zijn. Lage kosten en een lage intensiteit van gedragsverandering blijken bevorderlijk te zijn voor het tot stand komen en naleven van milieubeleidsvereenkomsten, maar dit geldt in feite voor alle soorten instrumenten (vgl. hoofdstuk 3). Factoren die de omvang van de te dragen kosten bepalen zijn de omvang en de aard van de concrete verplichtingen uit de milieubeleidsvereenkomst (benodigde investeringen, timing, vrijheid, ...), het potentieel aan technologische mogelijkheden (bv. weinig nieuw onderzoek nodig), het potentieel aan kostenbesparingen (bv. besparingen op energie-, grondstof- en afvalverwijderingskosten), en de reactie van de markt (bv. de mogelijkheden om de kosten door te rekenen in de prijzen of op andere manieren af te wentelen).

"Bij het Nederlandse convenant inzake alkalinebatterijen (1987) hadden de producenten al voor de aanvang van de besprekingen in Europees verband tot een reductie van het kwikgehalte besloten. Hoewel er bij de Europese beslissing een redelijke grote intensiteit van gedragsverandering was, betekende ze dat er ook voor Nederland een reductie van het kwikgehalte zou plaatsvinden. Het Nederlandse convenant maakte voor de producenten dan ook geen extra gedragsverandering noodzakelijk. Het convenant is in deze situatie dan ook zeer snel en zonder echte onderhandelingen tot stand gekomen."
Uit: Klok, 1989.

Hetzelfde geldt voor het Belgische batterijenconvenant (1988). De technologie en kennis was reeds grotendeels aanwezig en mede door de reeds gemaakte afspraken tussen producenten in Europees verband (binnen Europile) en het Nederlands voorbeeld terzake heeft het slechts enkele weken geduurd om een akkoord te bereiken. Bij de aanpassing van dit convenant in 1990 verliepen de onderhandelingen zelfs hoofdzakelijk schriftelijk en werden zij eveneens zeer snel afgerond. Er hadden intussen nieuwe technologische ontwikkelingen plaatsgevonden die het mogelijk maakten om tot een verdere reductie van

de hoeveelheid kwik in alkalinebatterijen te komen en de nieuwe percentages waren volledig in overeenstemming met de beslissingen gemaakt in de Commissies van Parijs en op de Noordzeeconferentie en met de inhoud van een ontwerp Europese Richtlijn.

Voor de bedrijven waren er weliswaar kosten verbonden aan de vervanging van CFK's, maar daar stond tegenover dat men bij voortzetting van het gebruik van CFK's in de toekomst waarschijnlijk ook met grote kosten zou worden geconfronteerd. Daarbij speelden negatieve beeldvorming en mogelijk afzetverlies een belangrijke rol. Gezien het feit dat reeds veel bedrijven hadden besloten om met CFK's te stoppen, kon men zonder veel extra kosten het reductieprogramma voorzien in het betreffende Nederlandse convenant (1988) realiseren.
Bron: Klok, 1989.

De naleving van KWS 2000, de Nederlandse milieubeleidsvereenkomsten die streeft naar een halvering van het gebruik van VOS-rijke verf ten gunste van VOS-arme verf in de periode 1991-2000, door verfproducenten wordt in Nederlands onderzoek vooral in verband gebracht met het oordeel over de economische en technische haalbaarheid van het ontwikkelen van VOS-arme verf. Andere overwegingen zoals het bedrijfsimago, de milieu-effectiviteit, de kans op controle of sancties en mogelijke concurrentievoordelen blijken geen verklaring te bieden voor het verschil in naleving van KWS tussen verfproducenten.
Bron: van de Peppel, 1995.

Vanzelfsprekend kunnen de doeleinden van de milieubeleidsvereenkomst en de doeleinden van het bedrijfsleven ook samenvallen, met name wanneer de inspanningen geheel parallel lopen aan de commerciële belangen van bedrijven.

“Een doorbraak in de onderhandelingen omtrent het Nederlandse convenant inzake fosfaten (1987) is wasmiddelen kwam er nadat een van de grote wasmiddelenproducenten, Henkel, met een fosfaatloos topmerk in de handel kwam (Groene Persil) en ook een aantal grootwinkelbedrijven met fosfaatloze wasmiddelen van het huismerk op de markt kwamen. Henkel had als Duitse producent voor de thuismarkt gekozen voor zeolieten als belangrijkste fosfaatvervanger en deze werden in het eigen concern geproduceerd. Ten opzichte van de concurrentie had Henkel dus belang bij de grootscheepse introductie van fosfaatloze wasmiddelen die van deze grondstof gebruik zouden maken. De introductie van Groene Persil moet dan ook tegen deze achtergrond worden gezien. Door deze stap kon Henkel zich in het heetst van de strijd om fosfaatvervanging presenteren als 'redder van het milieu'. Deze evolutie werd door de overheid aangegrepen om nu toch echt stappen van de hele industrie te verlangen zodat vrij snel daarna een convenant tot stand is gekomen.

Op het vlak van de naleving van het convenant is veel meer gebeurd dan waartoe het bedrijfsleven zich had verplicht. De introductie van Groene Persil, met een eenzijdig accent op de fosfaatloosheid van het product, bleek immers een groot succes. Geredeneerd vanuit commerciële belangen was dat voor de concurrentie aanleiding om in hoog tempo ook fosfaatloze wasmiddelen te introduceren. Enigszins tegen de verwachting van de wasmiddelenproducenten in, ondervond de introductie van fosfaatloze wasmiddelen dus een belangrijke marktondersteuning. Dit maakte het voor het bedrijfsleven weinig problematisch om aan de afspraken te voldoen.”

Bron: Klok, P.J., 1989.

5.3 Kenmerken partijen

Kenmerken van de partijen die van invloed zijn op de totstandkoming en de naleving van milieubeleidsvereenkomsten zijn :

- de omvang van de ondernemingen in de doelgroep;
- het aantal ondernemingen binnen de doelgroep;
- de organisatiestructuur van de doelgroep;
- de convergentie van belangen binnen de doelgroep;
- de marktstructuur.

Hierna worden deze factoren afzonderlijk besproken. Als succesfactoren moeten zij echter in samenhang worden beoordeeld. De invloed van het aantal actoren bijvoorbeeld, is niet zonder meer aan te geven zonder er de andere aspecten bij te betrekken. Normaal is een relatief klein aantal ondernemingen bevorderlijk voor de totstandkoming en de naleving van een milieubeleidsvereenkomst. Het is evenwel duidelijk dat met een doelgroep van 100 bedrijven, die hecht is georganiseerd in één vertegenwoordigende organisatie (organisatiestructuur) en die bovendien vrijwel dezelfde belangen hebben (convergentie van belangen) veel gemakkelijker is om tot afspraken te komen dan met een doelgroep van 20 losstaande bedrijven met geheel verschillende en deels strijdige belangen.

Succesfactoren	Aandachtspunten
1. omvang van de ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> • grotere ondernemingen
2. aantal ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> • klein aantal ondernemingen
3. organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> • bereikbaarheid doelgroep • relatie tussen organisatie en leden en leden onderling • aantal bedrijfstakorganisaties • organisatiegraad van de doelgroep
4. convergerende belangen	<ul style="list-style-type: none"> • onderlinge eengezindheid
5. marktstructuur	<ul style="list-style-type: none"> • stabiliteit van het marktaanbod • oligopolische marktform • consumentengedrag • internationale concurrentie • invloed van de bedrijfskolom

5.3.1 De omvang van de ondernemingen

Verschillende auteurs wijzen erop dat in de praktijk milieubeleidsvereenkomsten voornamelijk blijken afgesloten te worden door verenigingen van grote ondernemingen. Grotere bedrijven zouden namelijk een grotere kennis en deskundigheid in huis hebben die in onderhandelingen met de overheid kan worden uitgespeeld. Zij zouden daarnaast meer te winnen of te verliezen hebben bij al dan niet milieuvriendelijk produceren omdat zij in grotere mate blootgesteld worden aan externe invloeden (werknemers, aandeelhouders, omwonenden, ...). Een andere mogelijke verklaring is dat kleinere ondernemingen soms meer gebaat zijn met middelvoorschriften omdat zij op die manier meer duidelijkheid krijgen over wat concreet van hen verlangd wordt en zij niet op zoek moeten gaan naar de meest geschikte technieken. Zij zouden dus minder behoefte hebben aan flexibele instrumenten zoals milieubeleidsvereenkomsten.

5.3.2 Het aantal ondernemingen

De problematiek van prisoners' dilemma's en free-riders (zie 3.3.5.2.) wordt beperkt indien het aantal betrokken ondernemingen klein is. Dan zullen individuele bedrijven immers ook een relatief groot aandeel ontvangen van het voordeel dat aan het afsluiten van een overeenkomst verbonden is (bevorderlijk voor de totstandkoming). Bovendien valt free-

ridersgedrag dan eenvoudiger op te sporen en eventueel te sanctioneren (bevorderlijk voor de naleving). Het verbreken van de overeenkomst door een onderneming zal bij een klein aantal participanten immers opvallen en snel reacties van de overige ondernemingen uitlokken zodat het voordeel ervan verdwijnt. Wanneer het aantal ondernemingen gering is, nemen individuele bedrijven daarenboven vaak rechtstreeks deel aan de onderhandelingen en kan wellicht een grotere morele binding ontstaan.

Omgekeerd gesteld zal wanneer het aantal actoren een bepaalde drempel overstijgt, de kans op gezamenlijk handelen niet meer afhankelijk van de bijdrage van elk groepslid en zullen de groepsleden in de verleiding komen om geen bijdrage aan het totstandkomen of het naleven van de overeenkomst te leveren. Naarmate het aantal beslissers groter is zal de kans bovendien kleiner zijn dat de overheid maatregelen zal nemen naar aanleiding van de niet-naleving van de afspraken door één onderneming. Over het algemeen ook de morele binding lager zijn.

5.3.3 De organisatiestructuur

Een groot aantal ondernemingen in de doelgroep hoeft echter niet noodzakelijk een beletsel te vormen voor de totstandkoming en de naleving van een milieubeleidsvereenkomst, zolang de doelgroep goed gestructureerd is. De organisatiestructuur wordt bepaald door:

- de bereikbaarheid van de doelgroep
- de relatie tussen bedrijfsorganisaties en leden en tussen leden onderling
- het aantal bedrijfstakorganisaties
- de organisatiegraad van de doelgroep

“Dit model van werken (de Nederlandse meerjarenafspraken betreffende energie-efficiency) is bij uitstek geschikt voor sectoren die een hoge organisatiegraad hebben en relatief veel (middel)grote bedrijven omvatten. Het vergroot de kans op een hoge participatie van bedrijven binnen een sector. Gemiddeld doet zo'n 90 tot 95% van de bedrijven mee. Voor de (duizenden) kleine bedrijven is een aparte aanpak noodzakelijk. In die aanpak kunnen nutsbedrijven een rol spelen alsmede bepaalde vormen van regelgeving.”
 Uit: MEZ, 1995

5.3.3.1 Bereikbaarheid

Om een convenant tot stand te kunnen brengen, moeten de leden van de doelgroep duidelijk geïdentificeerd kunnen worden en via een vertegenwoordigende organisatie door de beleidsvoerders aanspreekbaar zijn. Een doelgroep is dus slechts bereikbaar voor het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten indien er intermediaire organisaties bestaan die de leden van de doelgroep kunnen vertegenwoordigen en verbinden. Voor moeilijk bereikbare doelgroepen moeten dan ook andere instrumenten worden ingezet.

In het Nederlandse Nationaal Milieubeleidsplan 2 (NMP 2, Tweede Kamer, 1993) wordt gesteld dat de inzet van convenanten en meerjarenafspraken naar de zgn. goed bereikbare doelgroepen zal worden voortgezet. Omvangrijke doelgroepen of groepen met een geringe organisatiegraad zijn niet of minder goed bereikbaar voor milieubeleidsvereenkomsten. De moeilijk bereikbare doelgroepen zijn volgens het NMP 2: de consumenten, delen van de kleine detailhandel, het 'midden- en kleinbedrijf' (KMO's). Zij hebben een gebrek aan inzicht in de milieubelasting door hun activiteiten en zijn daarop moeilijk aanspreekbaar. Voor deze doelgroepen wordt de inzet van voornamelijk financieel en sociaal

instrumentarium aangekondigd. Convenanten worden geen geschikt instrument geacht om de doelstellingen van het milieubeleid naar deze doelgroepen toe te verinnerlijken.

Bij de totstandkoming van de Nederlandse gedragscode inzake drankverpakkingen was het problematisch om met de grote hoeveelheid actoren die direct of indirect waren betrokken een goed functionerende communicatiestructuur tot stand te brengen. Oorspronkelijk liepen de gesprekken via de Stichting Verpakkingen en Milieu (SVM), maar deze - die voornamelijk is ontstaan uit de verpakkingindustrie - had onvoldoende mandaat bij de hele drankensector (industrie en handel) om werkelijk als onderhandelaar te kunnen optreden. Vervolgens heeft men het een periode via sectorale gesprekken geprobeerd, maar de problematiek kent dusdanig veel dwarsverbanden dat ook hier problemen optraden. Uiteindelijk werd er weer op globaal niveau gesproken, waarbij met name SVM als gesprekspartner optrad. De onderhandelingen vonden hierdoor plaats in een structuur van dubbele vertegenwoordiging (van SVM naar federaties en van federaties naar bedrijven) waardoor er veel tijd nodig was voor het raadplegen van de diverse achterbannen.

Uit: Klok, P.J., 1989.

5.3.3.2 Relatie tussen bedrijfsorganisaties en leden en tussen leden onderling

Naarmate de organisatie meer invloed heeft op de individuele leden, wordt de totstandkoming en de naleving van afspraken positief beïnvloed. Deze invloed kan erin bestaan dat de organisatie haar leden overtuigt, dat zij (morele of juridische) druk uitoefent op haar leden of dat zij haar leden begeleidt in de uitvoering. Daarnaast verhoogt ook een klimaat van vertrouwen tussen bedrijven uit een sector de kans op een succesvolle onderhandeling en implementatie.

5.3.3.3 Het aantal bedrijfstakorganisaties

Van belang is zowel het aantal directe gesprekspartners van de overheid als het aantal indirect gebonden individuele bedrijven. Hoe groter het aantal directe gesprekspartners (het aantal bedrijfstakorganisaties), hoe groter de kans dat tegenstrijdige doelstellingen opduiken en hoe moeilijker het dus wordt om een consensus te bereiken en een convenant tot stand te brengen (zie verder). Bij een beperkt aantal gesprekspartners zijn de onderhandelingen gemakkelijker te organiseren.

“Onderhandelingen zullen wellicht succesvoller verlopen, indien het aantal partijen beperkt is omdat de transactiekosten om overeenstemming te bereiken over de verdeling van de milieu-inspanningen worden verminderd.”

Uit: Commission of the European Communities, 1996.

5.3.3.4 De organisatiegraad

Het aantal indirect gebonden individuele bedrijven (de organisatiegraad of de representativiteit van organisaties) moet voor het welslagen van een convenant daarentegen zo groot mogelijk zijn, om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor het convenant. De organisatiegraad is immers rechtstreeks bepalend voor de dekkingsgraad van een milieubeleidsvereenkomst en daarmee voor het eventueel ontstaan van free-riders. Een geringe organisatiegraad maakt convenanten daarom minder effectief, tenzij andere maatregelen worden genomen om het niet-georganiseerde deel van de sector aan te zetten tot vergelijkbare maatregelen, of indien kan worden verwacht dat zij uit eigen beweging vergelijkbare maatregelen zullen nemen (bv. wegens bedrijfseconomische overwegingen).

“De Raad stelt vast dat de door de overeenkomst (d.i. de ontwerp milieubeleids-overeenkomst “Oud papier”) gebonden uitgeverijen niet de hele markt inzake periodieke publicaties vertegenwoordigen. (...) Dit kan, afhankelijk van het relatieve aandeel van deze uitgaven in de oud papierstroom, de doeltreffendheid van de milieubeleidsvereenkomst in meerdere of in mindere mate negatief beïnvloeden. De algemene en specifieke voorschriften van de milieubeleidsvereenkomst moeten immers niet worden nageleefd door deze uitgevers.”
Uit: SERV, 1994.

“Wanneer bedrijfsfederaties kunnen onderhandelen in naam van een groot aantal bedrijven met het oog op de ondertekening van de overeenkomst door deze bedrijven zelf, is het aantal ondernemingen minder van belang. In dit geval moet wel rekening worden gehouden met de belangen van kleine en middelgrote ondernemingen die geen lid zijn van een bedrijfstakgroepering.”
Uit: Commission of the European Communities, 1996.

5.3.4 De convergentie van belangen binnen de doelgroep

De mate waarin partijen tot overeenstemming kunnen komen, is mee afhankelijk van de doelstellingen en belangen van de achterban. Naargelang de doeleinden van de individuele leden van de organisatie gelijklopend of uiteenlopend zijn, zal het totstandkomingsproces meer of minder eenvoudig zijn. Deze mate van onderlinge gelijkgezindheid zal ook voor de uitvoering van belang zijn.

Divergerende belangen kunnen objectieve redenen hebben en bijvoorbeeld het gevolg zijn van de aard van het milieuprobleem in relatie tot de marktstructuur. Zij kunnen ook te wijten zijn aan onderhandelingen tussen ongelijkwaardige partners waardoor het resultaat te zeer in het voordeel van de sterkste partij zou worden beslecht. In beide gevallen kan een convenant dan één deel van de doelgroep in een slechtere concurrentiepositie plaatsen ten overstaan van de andere subdoelgroepen, en zal een overeenkomst moeilijk tot stand komen of slecht worden nageleefd.

“In de verpakkingsindustrie kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier elkaar beconcurrerende groepen verpakkingsproducenten. Het gaat hier om de sectoren glas, kunststof, blik en papier/karton. Wanneer er vanuit de overheid wordt voorgesteld om het gebruik van bepaalde verpakkingsalternatieven te bevorderen, bijvoorbeeld glazen statiegeldflessen, dan zullen de belangen van de verpakkingsproducenten in de andere drie sectoren ernstig worden geschaad. Hun afzetmogelijkheden zullen immers worden beperkt. Een dergelijke situatie treedt niet alleen op bij de bevordering van het gebruik van glas, maar bij elk vorm van beïnvloeding van het gebruik van verpakkingsmaterialen die een verschuiving tussen de sectoren teweeg brengt.”
Uit: Klok, P.J., 1989.

Belangen kunnen echter ook divergeren zonder overeenstemming over een convenant in de weg te staan, met name indien win-win situaties mogelijk zijn. Dit kan het geval zijn wanneer de collectieve milieudoelstelling voor de ganse sector vastligt, en elke vermindering van de inspanningen van één bedrijf dus een grotere inspanning van een ander vergt, maar interne onderhandelingen en compensaties toegestaan zijn om deze verdeling van de inspanningen te sturen (cf. concept verhandelbare emissies).

5.3.5 De marktstructuur

Ook de marktstructuur is bepalend voor het potentiële succes van convenanten. Met name is de totstandkoming en/of de naleving van milieubeleidsvereenkomsten mee afhankelijk van:

- de stabiliteit van het marktaanbod
- de marktvorm
- het consumentengedrag
- de internationale concurrentie
- de bedrijfskolom

5.3.5.1 De stabiliteit van het marktaanbod

Bij een instabiel marktaanbod met vele toe- en uitredingen is het moeilijk om een goede dekkingsgraad te bekomen. Nieuwe ondernemingen zouden zich immers buiten de overeenkomst kunnen plaatsen en toch profiteren van de inspanningen van de bestaande ondernemingen, en zo de afspraken in een convenant kunnen hypothekeren. Het bestaan van toetredingsbelemmeringen voor nieuwe ondernemingen (bv. schaalvoordelen, patenten, ...) bevordert de totstandkoming en de naleving van milieubeleidsvereenkomsten.

5.3.5.2 De marktvorm

Bij een heterogeen oligopolie (d.i. een marktsituatie met een beperkt aantal, duidelijk identificeerbare bedrijven en met productdifferentiatie) blijken convenanten effectiever te zijn. De verklaring hiervoor hangt samen met een aantal reeds genoemde factoren zoals het geringe aantal ondernemingen, de stabiliteit van de markt, de relaties tussen de leden (het reeds aanwezig zijn van een grote mate van wederzijdse beïnvloeding), en de mogelijkheid om producten milieuvriendelijk te positioneren (cfr. doeleinden partijen). Een situatie waarin een industriesector wordt gedomineerd door één of een beperkt aantal grotere ondernemingen waarnaar de kleinere zich richten sluit nauw aan bij de kernmerken van dergelijk oligopolie.

Duits onderzoek identificeerde op theoretische basis een groot aantal factoren die een verklaring kunnen vormen voor succesvolle vrijwillige initiatieven van het bedrijfsleven. De weerhouden factoren waren:

- De *structuur van de doelgroep*, waaronder wordt begrepen een hoge organisatiegraad, een grote macht van de bedrijfsorganisatie en een persoonlijke betrokkenheid van het hoofd van de bedrijfstakingorganisatie in het bestuur van een belangrijke aangesloten onderneming.
- De *marktstructuur*, met aan de aanbodzijde de marktvorm (voldoende concurrentie, een heterogeen oligopolie, aanwezigheid van productdifferentiatie), een hoog relatief aandeel van uitgaven voor milieugericht onderzoek en ontwikkeling, en een lage import- en exportquote. Aan de vraagzijde gaat het om de aard van de afnemers (als positieve factor wordt de overheid als afnemer verondersteld), een hoog milieubewustzijn van consumenten en afnemers, lage (kosten van) de geïnduceerde substitutieprocessen (een goede acceptatie door de consument van aanpassingskosten, prijsstijgingen, kwaliteitswijzigingen enz. t.o.v. substituten) en een goede betrokkenheid van de afnemers bij de totstandkoming van de overeenkomst.
- De *distributie*, met de factoren milieugerichte assortimentspolitiek, betrokkenheid bij de totstandkoming van de milieubeleidsvereenkomst, en een goede verstandhouding tussen industrie en handel.
- Het *beleid* en de *wetgeving*, met goede controle- en sanctiemogelijkheden (direct en indirect), voldoende kennis van de problematiek (zowel over de milieuproblematiek als over de bedrijfstaking) en ervaring met onderhandelen, en een streng internationaal milieubeleid.
- De *openbaarheid* en de *betrokkenheid* van vakbonden en consumentenverenigingen, met de factoren actieve informatieverstrekking over de milieubeleidsvereenkomst, afwezigheid van een negatieve invloed op de arbeidsomstandigheden en een goede betrokkenheid van werknemers- en consumentenverenigingen.

Na empirische toetsing van deze factoren aan zeven vrijwillige initiatieven van het Duitse bedrijfsleven bleken uiteindelijk vooral de volgende factoren bepalend voor een succesvolle totstandkoming en naleving:

1. een goede concurrentie en de marktvorm van een heterogeen oligopolie;
-

-
2. een hoog aandeel van de binnenlandse vraag in de totale productie;
 3. een grote macht van de leveranciers over de afnemers bij tussenproducten;
 4. geringe kosten voor de uitvoering van de verbintenissen (lage O&O-kosten, investeringskosten en vaste kosten);
 5. een hoog milieubewustzijn van de afnemers;
 6. geringe prijsstijgingen bij een verbeterde of gelijkblijvende productkwaliteit;
 7. lage omschakelingskosten voor bedrijven verderop in de bedrijfskolom;
 8. een coöperatieve en milieubewuste houding van de distributie;
 9. een sterke onderhandelingspositie van de overheid en een milieuwetgeving die de betrokken activiteiten in andere bedrijfstakken of in dezelfde bedrijfstakken in andere landen aanpakt;
 10. een hoge organisatiegraad en een grote macht van de bedrijfsorganisatie.
- Bron: Lautenbach, e.a., 1992.
-

“Voor de grote bedrijven (uit de verfindustrie) is een onbevlekt milieublazoens steeds meer van strategisch belang, waardoor zij ook steeds hogere kosten moeten maken. Hierdoor stijgt ook hun belang om de kleinere producenten in het gareel te houden. Wanneer die laatste immers niet soortgelijke milieumaatregelen treffen, vormen ze zowel een risicofactor qua milieu-imago als een oneerlijke concurrent qua milieukosten. (...) Het lijkt er dan ook op dat belangrijke sectorkenmerken in dit verband (d.i. vrijwillige afspraken) zijn: de aanwezigheid van zowel marktleiders als kleine ondernemingen, en het strategisch marktpotentieel van milieukwesties.

Bron: Le Blansch, 1996.

“Om het benodigde draagvlak te kweken voor het Nederlandse convenant chemische industrie hebben de ‘grote spelers’ een bepalende rol gespeeld. Indien het beperkte aantal zeer grote bedrijven binnen de chemiesector zich achter een idee schaart, is het voor de overige bedrijven zeer moeilijk om voor een afwijkende opstelling te kiezen. Men heeft dan ook met name aandacht besteed aan het overtuigen van de grootste bedrijven.”

Bron: Spapens, 1996.

5.3.5.3 Het consumentengedrag

Uit onderzoek blijkt het consumentengedrag een zeer belangrijke verklaring te zijn voor het vrijwillig nemen van verdergaande inspanningen door bedrijven. Een hoog milieubewustzijn bij de afnemers kan immers toelaten om door milieu-investeringen het eigen marktaandeel te vergroten of om kostenverhogingen toch door te rekenen in de productprijzen. Meer algemeen worden vrijwillige initiatieven bevorderd indien de daarvoor gemaakte extra kosten worden gecompenseerd door extra inkomsten (bv. bij een geringe prijselasticiteit van de vraag).

In Nederland was er in de detailhandel en bij grote gebruikers zoals kappers een ontwikkeling op gang gekomen om geen spuitbussen met CFK's meer te gebruiken. In een dergelijke situatie was het voor producenten aantrekkelijk om zo snel mogelijk over te schakelen op andere drijfgassen. We zien dan ook dat de producenten duidelijk voorliggen op het reductieschema van het convenant inzake CFK's inspuitsbussen (1988).

Bron: Klok, P.J., 1989.

Een ander beste voorbeeld is het Belgische fosfatenconvenant (1988). De verbintenissen van het bedrijfsleven in dit convenant waren vrij beperkt: alle leden van Detic/Tracogras verbonden zich om binnen de 6 maand minstens één fosfaatvrij wasmiddel op de markt te brengen en dit in voldoende hoeveelheden om aan de vraag te voldoen. Men wilde duidelijk de reactie van de consument afwachten. De fosfaatvrije wasmiddelen werden enigszins tegen de verwachtingen van de producenten in een groot succes, in die mate zelfs dat het milieubewustzijn van de consument nadien de motor is geweest voor diverse ecologisch geïnspireerde product vernieuwingen (bv. navulpakken, compacte poeders,...).

5.3.5.4 De internationale concurrentie

Een hoog aandeel van de binnenlandse productie in de binnenlandse vraag en van de binnenlandse vraag in de binnenlandse productie is bevorderlijk voor de totstandkoming en de naleving van milieubeleidsvereenkomsten. Een hoge exportquote en/of een hoge importquote zijn nadelig omdat dan extra kosten moeilijker kunnen worden gecompenseerd door extra inkomsten en binnenlandse bedrijven dus concurrentieel in het nadeel kunnen komen ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten, zowel op de buitenlandse als op de binnenlandse markt. Bovendien zijn de buitenlandse producenten moeilijker bereikbaar (cf. supra).

In de overwegingen bij het Belgische convenant betreffende CFK's in de kunststoffenindustrie (1989 en 1991) wordt vermeld dat 3/4^e van de productie bestemd is voor export naar de omliggende landen, zodat een Europese aanpak van het CFK-gebruik de beste waarborgen biedt voor reële resultaten. Bij de concrete verplichtingen wordt gesteld dat "de Belgische fabrikanten van kunststofschuim zich verbinden het vastgelegde reductieplan na te volgen, in de veronderstelling dat in onze buurlanden gelijkwaardige beperkingen worden doorgevoerd".

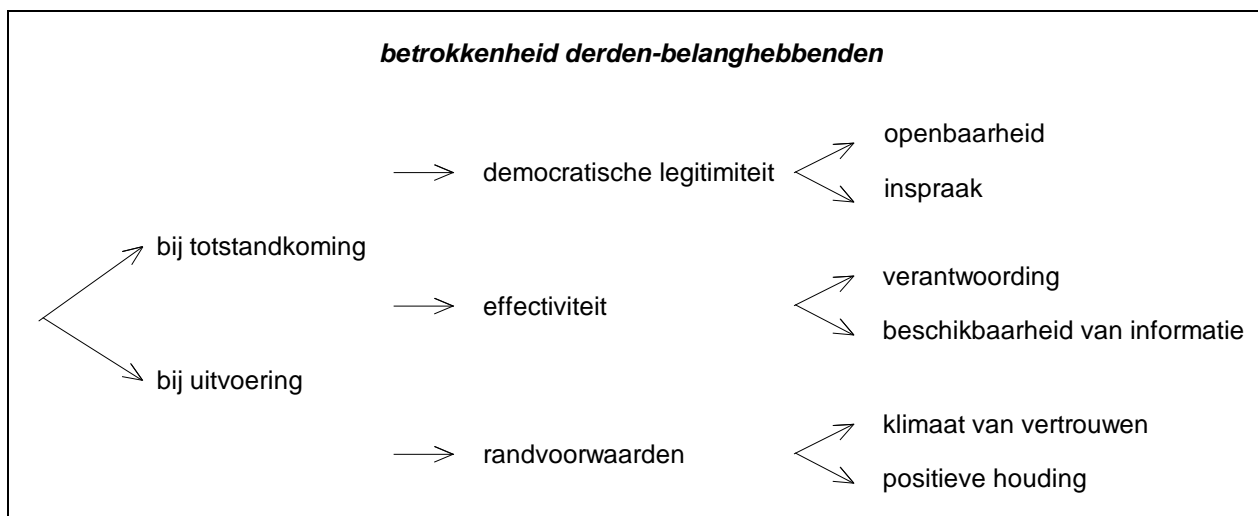
5.3.5.5 De bedrijfskolom

Een goede betrokkenheid en medewerking van de andere actoren in de bedrijfskolom is bevorderlijk voor het ontstaan en de naleving van milieubeleidsvereenkomsten. Indien bijvoorbeeld de groot- en kleinhandel een milieugericht assortimentsbeleid voeren, ondersteunt dit milieubewust gedrag van leveranciers en consumenten (cf. supra). Omgekeerd kan de houding van leveranciers, distributie en afnemers ook de totstandkoming van milieubeleidsvereenkomsten belemmeren.

De door VROM in eerste instantie gewenste versterking van retoursystemen kon niet via de gedragscode inzake drankverpakkingen worden bereikt. In de levensmiddelenhandel was er een enorme weerstand tegen dergelijke versterking. Dit systeem brengt immers belangrijke behandelingskosten met zich mee. Deze kosten zijn al aanzienlijk voor de nog tamelijk gestandaardiseerde verpakkingen van bier en frisdranken. Indien echter sectoren als wijn en vooral gedestilleerd, met een groot aantal verschillende flessen met een lage omzet, op het retoursysteem zouden overstappen, dan zouden de behandelingskosten enorm stijgen.
Bron: Klok, 1989.

Keuzes vinden vaak plaats binnen de context van de primaire afhankelijkheden van (en waar dus een belangrijk deel van de beslissingsmacht gelegen is bij) leveranciers dan wel afnemers. Het gaat hier om een belangrijk deel van de keuzes van materialen en machines. Denk aan alcoholvochtwerk, papiergebruik, plaatontwikkelaar bij offsetdrukkers; aromatische oplosmiddelen, hoge oplosmiddelconcentraties en lood- en zinkchromaathoudende pigmenten bij de verfindustrie, enz.
Bron: Le Blansch, 1996.

5.4 Betrokkenheid van derden-belanghebbenden



5.4.1 Begripsomschrijving

Derden-belanghebbenden zijn ruim gedefinieerd alle partijen, instellingen en personen, inclusief andere overheden, die de milieubeleidsvereenkomst niet mee ondertekenen maar die bij de totstandkoming of de uitvoering van een milieubeleidsvereenkomst wensen betrokken te worden. Onder *betrokkenheid* van derden-belanghebbenden wordt verstaan dat deze in de gelegenheid worden gesteld om een rol te spelen in het besluitvormingsproces. Traditioneel wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen informatieverstrekking, consultatie en medezeggenschap. Informatieverstrekking is de actieve dan wel passieve overdracht van gegevens aan derden. Consultatie houdt in dat de mening van derden wordt gevraagd vooraleer een beslissing is genomen. Bij medezeggenschap kunnen derden echt mee beslissen.

Hierna wordt meer in detail ingegaan op het belang van een goede betrokkenheid van derden. Participatie door derden is gewenst, vanzelfsprekend vanuit het gezichtspunt van derden-belanghebbenden zelf, maar ook vanuit een normatief en een maatschappelijk oogpunt, en zelfs vanuit het eigenbelang van de contracterende partijen bij een milieubeleidsvereenkomst. Daarnaast worden ook enkele voorwaarden aangegeven.

Door de *Europese Stichting tot Verbetering van de Levens- en Arbeidsomstandigheden* werd een onderzoek uitgevoerd naar de verbanden tussen de industriële verhoudingen en milieubescherming in een aantal landen van de Europese Unie. In dit onderzoek kwam ook de betrokkenheid van werknemers(organisaties) bij de totstandkoming van milieu-overeenkomsten aan bod. Hoewel de aandacht grotendeels ging naar overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers wordt ook enkele malen naar overeenkomsten tussen het bedrijfsleven en de overheid verwezen. De conclusie van het vergelijkend onderzoek was dat milieubeleidsvereenkomsten meestal zonder betrokkenheid van de vakbonden tot stand komen (bv. Nederland, Duitsland). In enkele landen is sprake van enige betrokkenheid (bv. Denemarken), maar is deze beperkt tot het maken van opmerkingen. Deelname aan de onderhandelingen of mede-ondertekening zou niet voorkomen.

Bron: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1994

Van de 7 vrijwillige initiatieven door de industrie die in een Duits onderzoek werden bekeken, waren er 2 waarbij de vakbonden werden betrokken bij de totstandkoming. Bij het convenant met de asbestcementindustrie namen de vakbonden van bij de aanvang deel aan de onderhandelingen. Zij zijn ook bij de uitvoering betrokken. De betrokkenheid van de vakbonden bij de overeenkomst met de verfindustrie was veel kleiner. Zij vond plaats in een latere fase en in geringere omvang. Wat hun invloed

op de uiteindelijke inhoud en kwaliteit van de overeenkomst of op de naleving ervan betreft, besluiten de onderzoekers dat deze vraag op basis van hun empirische gegevens niet eenduidig kan worden beantwoord.

Bron: Lautenbach, e.a. 1992.

5.4.2 Normatief belang

Het normatief belang heeft te maken met het verzekeren van de *democratische legitimiteit* van een convenant. Een adequate betrokkenheid van derden is onderdeel van een aantal beleidsmatige voorwaarden in dit verband (Sap, 1993):

1. door het sluiten van convenanten mag het vertrouwen in de onderhandelende overheid niet afbrokkelen;
2. de politiek verantwoordelijken moeten ook daadwerkelijk verantwoordelijk zijn en blijven;
3. voorkomen moet worden dat alleen de goed georganiseerde elite aan de besluitvorming deelneemt;
4. vermeden moet worden dat de derde-belanghebbenden en de niet betrokken burger buitenspel staan;
5. de hoofdrichting van het overheidsbeleid moet onderworpen zijn aan parlementaire controle.

Vanuit normatief oogpunt kan dus worden gesteld dat de belangen van groepen of individuen die niet rechtstreeks bij de overeenkomst betrokken zijn, maar die wel door de overeenkomst kunnen worden getroffen, moeten worden beschermd. Hierbij kan worden gedacht aan zowel bedrijven en hun werknemers als aan individuele burgers en milieuverenigingen. Het resultaat van een milieubeleidsvereenkomst moet immers voordelig zijn voor de contracterende partijen maar derden niet benadelen. Openbaarheid en inspraak zijn daarvoor essentiële voorwaarden.

Voordat een milieubeleidsvereenkomst wordt afgesloten, zouden belangstellende partijen de gelegenheid gehad moeten hebben om de ontwerpvereenkomst te becommentariëren. Naast de partijen die effectief deelnamen aan de onderhandelingen, zouden dus andere relevante organisaties van bedrijven of betrokken ondernemingen, milieugroeperingen, en lokale of publieke overheden op gepaste wijze in kennis moeten worden gesteld van de ontwerpvereenkomst en hun bemerkingen zouden in overwegingen moeten worden genomen bij de finale onderhandeling van de overeenkomst.

Uit: Commission of the European Communities, 1996.

Vanuit normatieve overwegingen kan bovendien worden gesteld dat de keerzijde van het vrijwillig opnemen door de doelgroepen van de eigen verantwoordelijkheid een grotere verantwoordingsplicht is, d.w.z. dat er op hen een grotere verplichting rust om in het openbaar rekenschap af te leggen van de feitelijke prestatie. Het gebruik van milieubeleidsvereenkomsten bijvoorbeeld vergroot dan de nood aan een actieve informatieverstrekking door het bedrijfsleven.

5.4.3 Maatschappelijk belang

Vanuit maatschappelijk oogpunt kan door de betrokkenheid van derden de *kwaliteit* van de onderhandelingen en van de milieubeleidsvereenkomst toenemen. Anders uitgedrukt vormen informatievoorziening en betrokkenheid van derden een tegengewicht tegen afspraken en ontwikkelingen die maatschappelijk niet wenselijk zijn. Betrokkenheid van

derden en informatievoorziening kunnen ook een *handhavingsfunctie* hebben, omdat de activiteiten van derden in belangrijke mate beslissingen over de naleving kunnen beïnvloeden. Partijen worden zo immers blootgesteld aan mechanismen van informele sociale controle die ingrijpender kunnen zijn dan de sancties die bijvoorbeeld aan directe regulering verbonden zijn.

De beschikbaarheid van informatie is dus een belangrijke voorwaarde voor het effectief functioneren van overredings- en sociale controleprocessen. Uit ervaringen in bijvoorbeeld Japan en de Verenigde Staten blijkt dat als werknemers, omwonenden en milieu-organisaties informatie - niet anoniem maar per bedrijf - krijgen over de externe effecten van bedrijfshandelingen, dit een zeer effectief instrument is (WRR, 1992). Door een goede informatievoorziening naar derden kan dus het zelfbesturend vermogen in de samenleving worden versterkt en worden extra 'verantwoordelijkheidsfora' gecreëerd die het opnemen van de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen bevorderen.

Het belang van een goede communicatie en betrokkenheid van derden blijkt bijvoorbeeld uit de elementen die het "Business and Industry Advisory Committee to the OECD" (BIAC) aanstipt als de elementen die het succes van vrijwillige initiatieven bevorderen: "De ervaring met vrijwillige initiatieven in het verleden heeft een aantal factoren opgeleverd die hun succes beïnvloeden. Daaronder vallen:

- Regelgeving die niet prescriptief is en initiatieven door bedrijven niet belemmert, maar hen aanzet om verder te gaan dan de wettelijke voorschriften;
- *Publiek engagement door bedrijven;*
- Stimulering en ondersteuning door bedrijfstakgroeperingen bij de introductie en implementatie;
- *Werknemersbetrokkenheid;*
- Ontwikkeling van criteria om de voortgang op te volgen;
- Uitwisseling van ervaringen;
- *Communicatie met de overheid en het brede publiek over de geboekte vooruitgang."*

Bron: BIAC, 1992.

Amerikaans onderzoek identificeerde een aantal verklarende variabelen voor deelname aan het zgn. 33/50 Program van het *US Environmental Protection Agency*, een vrijwillig programma voor de reductie van de emissies van 17 toxische stoffen door de industrie. De belangrijkste verklaring bleek het gedrag van consumenten (en in mindere mate van werknemers en aandeelhouders) te zijn, in combinatie met de mogelijkheid om de vooruitgang via publiek beschikbare informatie op te volgen. In dit concrete geval verkregen bedrijven positieve publiciteit via de 33/50-regeling en de zgn. Toxics Release Inventory, een publieke databank met emissiegegevens per bedrijf van ongeveer 320 toxische stoffen.

Andere verklarende variabelen waren:

- de relatieve invloed van bedrijfsfederaties op hun leden en hun milieu-engagement;
- de marktstructuur (in sectoren met grote concurrentie (en kleine individuele marktaandelen) lag de kans op deelname hoger als gevolg van groene marketing en het groeiende milieubewustzijn bij consumenten);
- verschillen in milieureglementering (hoe groter de mogelijkheid om strenger op te treden, hoe groter de relatieve bereidheid om vrijwillig aan het programma deel te nemen).
- de omvang van de verontreiniging. (lozers van relatief grote hoeveelheden toxische stoffen, die het grootste potentieel hebben om hun emissies terug te dringen, bleken over het algemeen meer bereid deel te nemen aan het programma. Zij kunnen hun emissies aan relatief lage marginale kosten verminderen).
- de grootte van de bedrijven (grotere bedrijven zijn meer geneigd om deel te nemen dan kleinere, omdat zij een groter marktaandeel vertegenwoordigen en dus meer hebben te winnen of te verliezen hebben bij een imagowijziging. Bovendien zou ook de verhoogde 'goodwill' van de werknemers en het feit dat grotere bedrijven meer aandeelhouders hebben, zodat de druk die van die kant wordt uitgeoefend, ook groter is, meespelen).
- tenslotte bleek ook de intensiteit van de contacten met het Environmental Protection Agency mee bepalend te zijn voor de participatiegraad.
- de financiële situatie en de rendabiliteit van een bedrijf werd ook als een mogelijke determinant onderzocht in de hypothese dat meer winst meer ruimte om te investeren betekent, ook in emissiereducerende maatregelen. Dit mechanisme bleek empirisch echter niet aantoonbaar.

Bron: ARORA en CASON, 1994

5.4.4 *Belang van de partijen*

Het belang van een goede informatievoorziening en betrokkenheid van derden ligt voor de partijen van een milieubeleidsvereenkomst ten eerste in het vergroten van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de in de overeenkomst gekozen oplossingsrichting. Er is dan ook voldoende openheid nodig over het doel en de inhoud van een convenant. Zoniet zullen belangengroepen, zoals andere bedrijfsfederaties, werknemersorganisaties, lokale overheden, milieu- en consumentenverenigingen en ook de publieke opinie in het algemeen, de gemaakte milieubeleidsvereenkomsten tussen overheid en bedrijven blijven wantrouwen.

Deze derden beschikken bovendien vaak over een zekere macht om de uitvoering van een milieubeleidsvereenkomst te ondersteunen dan wel te belemmeren. Hun gedrag en medewerking kan dan ook een belangrijke factor zijn in het succes of falen van een convenant.

Bij de onderhandelingen over de Nederlandse "Gedragscode inzake kwikoxydebatterijen" (1985) was op een bepaald ogenblik een patstelling ontstaan doordat twee bedrijven het convenant niet wensten te ondertekenen omdat zij van mening waren dat de milieubelasting door kwikoxydebatterijen niet bewezen was, niettegenstaande de onderhandelingen al anderhalf jaar liepen en er reeds maanden overeenstemming bestond over de vervanging van kwikoxydebatterijen door zink-luchtbatterijen op zich. Naar aanleiding hiervan ontvingen de twee betrokken bedrijven een brief van een aantal milieu- en consumentenorganisaties waarin werd gedreigd met een consumentenboycot. Deze dreiging leidde tot een belofte van één van de producenten/importeurs om onderzoek te laten uitvoeren naar de milieubelasting door batterijen, maar omdat dit rapport op zich liet wachten begonnen de milieu- en consumentenorganisaties op 27 februari 1985 een boycotactie tegen de twee bedrijven. Dit leidde snel tot de bevestiging van beide bedrijven dat men altijd bereid is geweest een convenant met betrekking tot de vervanging van kwikoxydebatterijen te tekenen. Men wenst alleen de milieubelasting door batterijen niet te erkennen. Nadat bovendien de termijnen voor de vervanging werden teruggebracht van vijf naar vier jaar, werden de boycotacties op 5 maart 1985 beëindigd.

Bron: Klok, P.J., 1989.

Ook in de onderhandelingen over het Nederlandse convenant inzake cadmium in kratten (1988) was een patstelling ontstaan. Volgens de industrie bestonden er voor de gewenste kleuren (eurorood en signaalgeel) geen vervangers voor cadmium met dezelfde combinatie van kleur en kwaliteit. Het gebruik van andere kleuren waarvoor wel goede vervangers bestonden werd uit het oogpunt van beeldvorming rond het product afgewezen. Volgens de milieu- en consumentenorganisaties bestonden er wel vervangende pigmenten die kwaliteit koppelen aan een kleur die de bestaande kleuren voldoende dicht benadert. De milieu- en consumentenorganisaties zijn daarop uit het overleg gestapt en gestart met een kopersstaking die met name gericht was tegen Heineken maar ook tegen frisdrankenmerken die in cadmiumhoudende kratten werden verpakt. Onder druk van de kopersstaking bereikte Heineken een maand later een akkoord met de milieu- en consumentengroepen. Na deze ontwikkeling was het voor de vertegenwoordigers van de industrie niet meer goed mogelijk om onder een vervanging van cadmium in kratten uit te komen. Het enige dat nog wezenlijk ter discussie stond, was de termijn waarop één en ander zou worden gerealiseerd.

Bron: Klok, P.J., 1989.

Bij het Nederlandse convenant inzake CFK's inspuitsbussen (1988) was niet alleen het directe effect van de acties op de producenten van belang, maar ook het effect van acties op de afnemers (detailhandel) van spuitbussen. De stellingname van afnemers om geen CFK-houdende spuitbussen meer te verkopen, was een belangrijke factor bij de afwegingen van de producenten.

Uit: Klok, 1989.

Informatievoorziening kan ook belangrijk zijn om duidelijkheid te scheppen over de feitelijke prestatie van de andere partijen van de overeenkomst (bv. concurrerende ondernemingen). Het verschaffen van inzicht in het gedrag van anderen - de monitoring van activiteiten - is immers belangrijk ter doorbreking van het vrijbuitersprobleem.

Tot slot blijkt een goede informatievoorziening van belang te zijn voor de afstemming tussen convenanten en bijvoorbeeld vergunningen.

“Een aanzienlijk aantal bedrijven is betrokken bij de (Nederlandse) meerjarenaafspraken. Het bevoegd gezag zal de vergunning op de meerjarenaafspraken moeten afstemmen. Veel van de benodigde informatie is vaak niet voorhanden bij het bevoegde gezag. Het betreft de volgende informatie:

- achtergrond meerjarenaafspraken/welke branches worden benaderd;
- de wijze van totstandkoming van de meerjarenaafspraken;
- inhoud;
- methode van monitoring;
- voortgang bij de uitvoering.

In het Project Energiebesparing en Milieu-instrumentarium is gebleken dat voor een zinvolle afstemming tussen de meerjarenaafspraken en de milieuvergunning het bevoegde gezag vertrouwen dient te hebben in de meerjarenaafspraken. Dit vertrouwen kan worden gevoed door een goede informatievoorziening over de meerjarenaafspraken.”

Uit: Heyne en Beerepoot, 1996.

5.4.5 Voorwaarden

Een goede betrokkenheid van derden kan dus de kwaliteit, de naleving en de aanvaardbaarheid van milieubeleidsvereenkomsten bevorderen. De positieve invloed die daarvan kan uitgaan, zal maar ten volle kunnen spelen indien een aantal voorwaarden is vervuld. De belangrijkste voorwaarde is misschien dat er een klimaat van vertrouwen bestaat waarin informatie kan worden verspreid en uitgewisseld zonder vrees voor misbruiken en waardoor kennis kan worden opgedaan die een kwaliteitsvolle derden-betrokkenheid toelaat (m.a.w. waardoor de vicieuze cirkel “kwaliteitsvolle inspraak vergt kennis, maar kennis vergt informatie, maar informatie vergt vertrouwen, maar vertrouwen ontbreekt” wordt doorbroken). Dit vergt dus ook van de derden-belanghebbenden een positieve houding en een open geest waardoor wederzijds vertrouwen en respect kan groeien. Dit belet niet dat ook derden, net zoals de bedrijven betrokken bij de milieubeleidsvereenkomst, fundamentele waarden kunnen aanhouden die de totstandkoming kunnen belemmeren.

Bij de totstandkoming van de Nederlandse ‘gedragscode inzake PET-flessen’ (1987) werden pogingen gedaan om milieu- en consumentenorganisaties bij een proefproject te betrekken, om zo een breder draagvlak te creëren en te voorkomen dat de proef door een boycot zou mislukken. Deze organisaties waren echter altijd tegen de introductie van de PET-fles geweest en ze weigerden medewerking. Zij wensten niet met de PET-fles te worden geïdentificeerd.

Bron: Klok, 1989.

Een grote betrokkenheid van derden houdt dus zeker ook risico’s in. Er moet bijgevolg worden gezocht naar een goed evenwicht tussen de voor- en nadelen van het betrekken van derden, met respect voor het realiseren van een zeker democratisch optimum. Dit vraagt beredeneerde keuzen op het vlak van de aanspreekpunten, het tijdstip en de aard van de betrokkenheid van derden (cf. infra).

5.5 Aanpak en organisatie

succesfactoren	Aandachtspunten
1. totstandkomingsproces	<ul style="list-style-type: none"> • inzicht in voordelen van een milieubeleidsvereenkomst • oplossing vrijbuitersprobleem • geen onevenwichtigheden tussen doelgroepen • wetenschappelijke, objectieve informatie • onderhandelingsstechniek
2. totstandkomingsprocedure	<ul style="list-style-type: none"> • keuze deelnemende partijen • goede probleemanalyse • open einde overleg • betrokkenheid andere gesprekspartners
3. aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • gestructureerde aanpak • ondersteunend overheidsbeleid
4. organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • afstemming ambtelijke organisatie • continuïteit • inschakeling onafhankelijke instantie

De voorgaande elementen en aandachtspunten hebben een invloed op de aanpak en de organisatie van onderhandelingen over milieubeleidsvereenkomsten. Hierna worden achtereenvolgens behandeld:

- het proces;
- de procedure;
- de aanpak;
- de organisatie.

5.5.1 Het totstandkomingsproces

Volgens sommigen is het totstandkomingsproces belangrijker dan de uiteindelijke inhoud van een convenant. Hiervoor wordt verwezen naar de bespreking van het onderscheid tussen zelfregulering als instrument en zelfregulering als sturingsconcept (zie paragraaf 3.2.1.). In elk geval is het totstandkomingsproces bij convenanten cruciaal. De praktijk leert immers dat goed bedoelde samenwerking soms faalde omwille van een slecht procesbeheer.

"'Car Talk' was de poging van Clinton's administratie in 1994-1995 om overeenstemming te bereiken over de manier waarop de emissies van broeikasgassen afkomstig van personenwagens en lichte vrachtwagens zouden worden verminderd. (...) Het idee was dat het samenbrengen van vertegenwoordigers van de verschillende betrokken doelgroepen met hun tegenstelde belangen zou leiden tot een consensus over het beleid dat in de Verenigde Staten gevoerd moest worden om de vastgelegde emissiereductiedoelstelling voor broeikasgassen te realiseren. Dit gebeurde echter niet. (...) Fora waarin partijen met tegengestelde standpunten worden samengebracht kunnen zeer nuttig zijn om alle betrokken belangen goed in kaart te brengen en tot werkbare oplossingen te komen. Maar dergelijke fora moeten beter worden gestructureerd en gevoerd dan bij 'Car Talk' het geval was. Dat was volgens mij de echte les van Car Talk."
 Uit: George C. Eads. (1996)

Het totstandkomingsproces bij convenanten omvat in hoofdzaak uitwisselen van informatie en onderhandelen. Het is gericht op het tot stand brengen van gemeenschappelijke afspraken.

Een eerste voorwaarde voor een succesvol totstandkomingsproces is dat samenwerking rationeel is vanuit de gezichtspunten van de afzonderlijke actoren. Door onderhandelingen moeten win-win situaties gecreëerd kunnen worden. Hiervoor is inzicht in de onderlinge *afhankelijkheid en belangen* van verschillende bij een probleem betrokken actoren noodzakelijk. Eens dit inzicht bestaat, kan door onderhandelen en informatie-uitwisseling de kans op win-win situaties verhogen. Er kunnen dan immers *leereffecten* ontstaan, waardoor de kennis over de bedrijfstak en de productieprocessen, over de oplossingen die beschikbaar zijn of de richting waarin naar oplossingen kan worden gezocht, en over de technische problemen die moeten worden opgelost kan toenemen, zowel binnen de overheid als binnen het bedrijfsleven zelf. Ook de beschikbaarheid van wetenschappelijke en objectieve informatie is hier belangrijk.

In de onderhandelingen over de vervanging van kwikoxidebatterijen in Nederland hebben informatieproblemen op drie punten een belangrijke invloed gehad op het verloop van het totstandkomingsproces van de betreffende gedragscode.

- Ten eerste bestond er een verschil van mening over de milieubelasting door kwikoxyde-batterijen. Dit verschil van mening tussen overheid en enkele producenten/importeurs heeft de totstandkoming van de gedragscode lange tijd geblokkeerd. Het heeft geleid tot het doen uitvoeren van een onderzoek naar de milieubelasting door batterijen.
- Ten tweede was er onzekerheid over de prestaties van zink-luchtbatterijen in hoortoestellen. Er was geen duidelijk inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding van zink-luchtbatterijen en van kwikoxydebatterijen voor het hele spectrum van gebruikers. Dit heeft geleid tot het doen uitvoeren van een vergelijkend warenonderzoek.
- Ten derde bestond er onzekerheid rond de juridische status van de gedragscode. Hierbij speelden zowel de verhouding tot het EG-verdrag inzake mogelijke handelsbelemmeringen als de verhouding tot de anti-kartel wetgeving in de Verenigde Staten. Deze onzekerheid heeft geleid tot een uitbreiding van het aantal deelnemers aan het overleg met terzake deskundigen.

Bron: P.J. Klok, 1989.

Samenwerking zal echter niet steeds spontaan tot stand komen, zelfs wanneer samenwerking een betere oplossing voor een probleemsituatie biedt, zo leert de speltheorie. Dit heeft enerzijds te maken met het gebrek aan inzicht en zekerheid omtrent het gedrag van anderen (het prisoners' dilemma) en anderzijds met de mogelijkheid om te profiteren van de inspanningen van anderen zonder zelf inspanningen te doen (het 'free-rider' probleem). Een tweede voorwaarde voor het totstandkomingsproces is bijgevolg dat mechanismen worden gezocht waarmee het *vrijbuitersprobleem* wordt bedwongen (cf. supra).

"In convenanten zijn afspraken gemaakt met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen over de houding tegenover bedrijven die bijvoorbeeld geen Bedrijfsmilieuplan willen opstellen. Zij zullen met een eenzijdige aanscherping van de vergunning worden geconfronteerd. Een consequente opstelling van het bevoegd gezag in die gevallen is noodzakelijk voor de rechtszekerheid bij andere ondernemers. Een algemeen-verbindendverklaring is een bruikbaar instrument om freeriders te binden aan afspraken in een convenant en daardoor concurrentievervalsing te voorkomen."

Uit: Tweede kamer, 1993.

Een derde voorwaarde is dat er niet alleen binnen maar ook tussen de doelgroepen geen sprake is van *onevenwichtigheden*. Dit betekent niet noodzakelijk dat alle doelgroepen betrokken moeten worden bij het totstandkomingsproces van een convenant, maar wel dat alle doelgroepen die mee verantwoordelijk zijn voor een bepaald milieuprobleem, moeten worden aangesproken om aan de oplossing ervan bij te dragen. Indien sommige maatschappelijke actoren het probleem, of hun bijdrage daaraan, niet (willen) onderkennen,

zal ook de bereidheid bij andere actoren om vrijwillig verdergaande inspanningen te doen klein zijn. Deze voorwaarde stelt bijgevolg eisen aan het *milieubeleid* van de overheid. Het beleid moet niet alleen milieuproblemen definiëren en het oorzakelijke verband tussen het gedrag van de doelgroep en het milieuprobleem duidelijk maken, maar ook aantonen dat een gedragswijziging door de doelgroep noodzakelijk is voor de oplossing van het milieuprobleem en dat ook van andere doelgroepen die medeverantwoordelijk zijn inspanningen worden gevraagd. Ook hier is de beschikbaarheid van wetenschappelijke en objectieve informatie belangrijk.

“In het algemeen zal het zo zijn dat een milieuprobleem wordt veroorzaakt door verschillende vormen van gedrag van verschillende doelgroepen, die zelden in één convenant worden samengebracht. Een belangrijk gegeven voor de bereidheid om mee te werken aan de oplossing van milieuproblemen is vaak dat de doelgroepen van de overheid de bereidheid willen zien om ook andere veroorzakers van het probleem te bewegen om hun gedrag te veranderen. In de onderhandelingen over het Nederlandse “convenant fosfaten in wasmiddelen” (1987) bijvoorbeeld werd van overheidszijde gestreefd naar een volledige vervanging van fosfaten in wasmiddelen, met het oog op de achterliggende doelstelling van een vermindering van het eutrofiëringsprobleem. Van de zijde van de Nederlandse Vereniging van Zeepfabrikanten (NVZ) heeft men de overheid echter altijd verweten dat er onvoldoende krachtig naar een werkelijke aanpak van de eutrofiëring werd gestreefd, gezien de ontoereikendheid van de middelen om andere bronnen van fosfaatbelasting aan te pakken en de noodzaak om deze bronnen aan te pakken wil men een duidelijk effect op de algengroei bewerkstelligen. Er was duidelijk sprake van een situatie waarin verschillende groepen met een verwijzing naar het geringe effect van maatregelen op hun eigen terrein eindelijk een beroep konden doen op het ‘na u’ argument om maatregelen te ontwijken. Deze situatie heeft er lange tijd aan bijgedragen dat men niet tot overeenstemming kon komen over een convenant dat fosfaten uit wasmiddelen zou doen verdwijnen. Een integrale aanpak van het eutrofiëringsprobleem leek noodzakelijk om de impasse te doorbreken.”

Uit: Klok, 1989.

De uitkomst van de onderhandelingen blijft echter afhankelijk van de mogelijkheid om de belangen op één lijn te krijgen en van de machtsverschillen tussen de betrokken partijen. Samenwerking werkt daarom het best wanneer:

1. de onderlinge ‘hindermacht’ groot is (cfr. ‘BATNA’-concept);
2. er een zekere frequentie van onderhandelen is en het onderhandelingsproces gestructureerd verloopt;
3. de institutionalisering van de contacten tussen overheid en bedrijven toeneemt (bv. via doelgroepcoördinatoren).

In de literatuur worden onder meer de volgende elementen genoemd die van belang zijn voor een succesvol totstandkomingsproces:

1. er moet een klimaat van vertrouwen bestaan tussen de partijen;
 2. de partijen moeten elkaars belangen en doelstellingen onderkennen en serieus nemen (bv. milieuprobleem oplossen, regelgeving voorkomen, concurrentiepositie waarborgen, samenwerking op gang brengen, informele contacten mogelijk maken, ...). Effectief onderhandelen vergt tevens een realistische inschatting van de alternatieven van de andere partij(en);
 3. de onderhandelingen moeten door evenwaardige gesprekspartners kunnen gebeuren; de machtsverhoudingen (gebaseerd op informatie, kennis, economisch belang, ...) mogen, ook binnen het bedrijfsleven, niet onevenwichtig zijn;
 4. de onderhandelaars moeten representatief, geloofwaardig (gemandateerd) en deskundig zijn;
 5. de onderhandelingen worden best ondersteund door een onafhankelijke bemiddelaar;
 6. de onderhandelingen moeten zo open mogelijk gebeuren en toelaten dat belangen van derden worden meegewogen;
 7. er moet een onderhandelingsruimte zijn;
 8. er wordt best uitgegaan van conflicterende belangen bij gelijktijdig bestaan van een hoger gemeenschappelijk belang;
 9. er moet ervaring bestaan met het zoeken naar consensus, naar voor alle partijen aanvaardbare oplossingen;
 10. hoe concreter het probleem, hoe meer de consensusbenadering tot voor beide partijen gunstige resultaten leidt.
-

Elk van deze punten kan bovendien verder worden ingevuld en geconcretiseerd.

Zo is bijvoorbeeld het formuleren van een strategie in termen van voorwaarden die aan maatregelen zijn verbonden belangrijk is om een onderhandelings- en overlegklimaat te creëren waarin wordt gezocht naar voor alle partijen aanvaardbare oplossingen. De problematiek wordt dan niet langer in termen van standpunten gedefinieerd waarin belanghebbenden zich vastleggen op een standpunt dat een maatregel wel of niet kan worden genomen. Een verfproducent die bijvoorbeeld tegen de productie van VOS-arme verven is omdat hij van mening is dat er geen afzet voor het alternatieve product bestaat, kan zich vastleggen op het standpunt dat geen schonere verven kunnen worden geproduceerd, terwijl een milieu-ambtenaar van mening kan zijn dat schonere verven moeten worden geproduceerd. Een definiëring van de problematiek in termen van belangen schept de mogelijkheid om de vraag als volgt te formuleren: op welke wijze en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een verfproducent te laten overschakelen naar VOS-arme verfsystemen zonder dat deze zijn afzetmarkt verliest? Het op deze wijze formuleren van de problematiek maakt het mogelijk te zoeken naar een oplossing die voor iedereen aanvaardbaar is en zodoende een win-win oplossing te vinden.

Bron: van de Peppel, 1995.

In het overleg met de doelgroepen rond de uitvoeringsplannen van het afvalstoffenplan, hanteert OVAM de volgende spelregels:

- de partijen worden steeds door dezelfde perso(o)n(en) vertegenwoordigd;
- waarnemers worden normaliter niet toegelaten;
- een strikte kalender dient te worden gevolgd, vergaderingen worden niet verlegd;
- de procesbegeleiding berust uitsluitend bij een facilitator, niet bij de projectleider;
- de facilitator laat zich niet in met inhoudelijke aspecten; hij staat los en onafhankelijk van alle partijen, ook van de opdrachtgever;
- alle documenten worden vertrouwelijk behandeld tot op het einde van het proces.

Bron: OVAM, 1994.

5.5.2 De totstandkomingsprocedure

De totstandkomingsprocedure bij milieubeleidsvereenkomsten is in de praktijk zeer verscheiden. Het is dan ook niet mogelijk of wenselijk om een gedetailleerd en algemeen geldend stappenplan op te stellen. Wel kunnen enkele algemene aandachtspunten worden belicht.

Het initiatief voor het afsluiten van een milieubeleidsvereenkomst kan uitgaan van de overheid, van bedrijven of hun organisaties of zelfs van derden.

In België kwam het initiatief voor het afsluiten van het batterijenconvenant (1988) van de industrie. Zij had reeds afspraken gemaakt in Europees verband en verwees naar het Nederlands voorbeeld terzake. Initiatiefnemer bij het Belgische fosfatenconvenant (1988) was de overheid die mede in uitvoering van de Noordzeeconferentie van 1987 maatregelen wilde nemen voor de aanpak van het eutrofiëringsprobleem. In Nederland leidde het Duitse voorbeeld van een convenant tussen overheid en bedrijfsleven om de gebruikte hoeveelheid CFK's terug te dringen tot het verzoek van de milieu- en consumentenorganisaties aan het Ministerie van VROM om terzake met het Nederlandse bedrijfsleven een overeenkomst (1988) af te sluiten.

Indien de overheid het initiatief neemt, is een eerste belangrijke vraag de *keuze van partijen* waarmee de besprekingen worden geopend. Vaak is immers niet één bepaalde bedrijfstak betrokken bij een bepaald milieuprobleem en de oplossing daarvan, maar kunnen ook andere industrieën, behorende tot dezelfde bedrijfskolom, worden aangesproken. Indien dergelijke keuze bestaat, leveren onder meer de reeds vermelde kenmerken van partijen indicaties op voor deze keuze.

In Nederland is vastgesteld dat de onderdelen van de productiekolom die het meest gevoelig zijn voor de publieke opinie (d.i. voor publiciteit) het meeste kans hebben om als convenantspartner geselecteerd te

worden. Dit verklaart waarom de Nederlandse milieubeleidsvereenkomst over bijvoorbeeld cadmium in kratten werd afgesloten met de dranksector en niet met de krattenproducenten.

Het Nederlandse convenant inzake zware bedrijfsvoertuigen ter vermindering van de uitstoot van NO_x, KWS en CO (1987) had betrekking vrachtwagens en bussen met een maximaal toelaatbare massa van meer dan 10 ton. Het bereik van de milieubeleidsvereenkomst werd tot dit marktsegment beperkt omdat het aantal producenten hier veel kleiner is dan bij de kleine vrachtwagens. Dit zou de controleerbaarheid van de afspraken ten goede komen.

Uit: Klok, P.J., 1989.

De grenzen qua soort en verregaandheid van de maatregelen weerspiegelen (tevens) de samenstelling van het overlegforum waarbinnen de overheid met het bedrijfsleven tot afspraken probeert te komen. De overheid overlegt met de grafische bedrijven, maar betreft daarbij niet of nauwelijks de partijen waarvan deze bedrijven vooral afhankelijk zijn: de afnemers van drukwerk en de toeleveranciers en producenten van de gebruikte materialen en machines. Juist in dit soort traditionele bedrijfstakken zijn deze ketenafhankelijkheden groot tot zeer groot. Het gevolg is dat bij de maatregelen die offset-drukkers moeten treffen, juist de maatregelen aan de bron grotendeels ontbreken. Overigens zal het opzetten van ketenoverleg rondom offsetdrukkerijen niet altijd eenvoudig zijn, bijvoorbeeld vanwege de beperkte organisatiegraad van leveranciers en afnemers, maar onmogelijk of ondenkbaar is het niet.

Uit: Le Blansch, 1996.

Het eerste overleg zal vaak vrijblijvend zijn. Het is gewijd aan het presenteren en analyseren van het probleem waarbij de initiatiefnemer de anderen tracht te overtuigen van het belang van hun medewerking. Er moet een gezamenlijk beeld bestaan over de stand van het milieu, de ontwikkelingen, de oorzaken en de gevolgen, m.a.w. over het milieuprobleem en over mogelijke oplossingen. De eerste stap in de procedure moet er dan ook op zijn gericht te komen tot een duidelijke en voor de verschillende actoren aanvaardbare *probleemdefinitie*. Eenmaal het milieuprobleem gedefinieerd moeten de partijen hun aandeel in het probleem of hun bijdrage aan de oplossing ook erkennen. Partijen moeten daarom overtuigd worden dat een wijziging van hun gedrag noodzakelijk is voor de oplossing van het probleem dan wel een bijdrage levert aan de oplossing van het probleem (cfr. supra, belang van wetenschappelijke en objectieve informatie).

De praktijk leert dat deze eerste stap zeer belangrijk is voor het verdere proces. Ten eerste omdat het bepalend is voor de bereidheid van partijen om zich te engageren. Ten tweede omdat partijen in een latere fase van het onderhandelingsproces soms nood hebben aan een gemeenschappelijke visie om op terug te vallen. Belangrijk onderdeel hiervan is het bestaan van een goede kwantitatieve basis waarover iedereen het eens is, zowel voor de probleemformulering en -erkenning als voor de controle op de doelbereiking.

De deelnemers aan het overleg zullen zich in deze fase een aantal vragen stellen zoals: Zien zij het probleem ook als het hunne? Hoe kunnen zij bijdragen aan een oplossing? Willen ze dat ook? In feite wordt er impliciet telkens een kosten/baten analyse gemaakt waarbij ook de gevolgen van niet-meedoen gewogen worden.

Is de afweging voor verdere medewerking positief, dan benadrukken verschillende auteurs dat het overleg niet noodzakelijk of zelfs beter niet wordt verdergezet met de vooropgezette bedoeling om een *convenant* voor te bereiden. Met andere woorden, de vraag of uiteindelijk voor een convenant wordt gekozen of voor andere oplossingen (bv. het opstellen van regelgeving, het oprichten van een studiesyndicaat, het uitbesteden van onderzoek, enz.) zou onbeantwoord blijven in de eerste gespreksronden.

Valt de keuze uiteindelijk op een convenant, dan moet nog de vraag worden gesteld of het verstandig is *andere overlegpartners* erbij te betrekken. Een reden daarvoor zou kunnen gelegen zijn in het directe nut van hun medewerking, maar ook in het belang van het creëren van een breed draagvlak, het neutraliseren van mogelijke kritiek of het bieden van mogelijkheden tot inspraak (cf. supra). Ook de wijze waarop de betrokkenheid zal worden gerealiseerd (aard, frequentie, ...) moet daarbij worden bekeken. Zijn deze besluiten genomen, dan kunnen de onderhandelingen over de concrete inhoud van een milieubeleidsvereenkomst beginnen.

De Nederlandse "Intentieverklaringen uitvoering milieubeleid" die met diverse bedrijfstakken worden afgesloten, worden niet alleen ondertekend door de Rijksoverheid (i.c. de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Verkeer en Waterstaat), maar ook door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het Interprovinciaal Overleg (IPO), en de Unie van Waterschappen (UvW).

5.5.3 De aanpak

Het welslagen van een milieubeleid dat gebruik maakt van milieubeleidsvereenkomsten wordt bevorderd naarmate de aanpak ervan meer *gestructureerd* in plaats van ad hoc verloopt. Dan passen convenanten beter in het algemene beleidskader, kan een betere inpassing in en/of afstemming met andere milieubeleidsinstrumenten gebeuren, is de taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven duidelijker, enz.

In Nederland is de aanpak inzake milieubeleidsvereenkomsten geïnstitutionaliseerd in de zgn. doelgroepenbenadering. Deze benadering beoogt een grotere samenhang in het milieubeleid gericht op specifieke doelgroepen. Dit beleid is er onder meer op gericht met het bedrijfsleven convenanten af te sluiten over de opmaak en implementatie van zgn. Bedrijfs Milieu Plannen (BMP's). De aanpak verloopt er in volgende stappen:

- Het formuleren van bedrijfstakgewijze milieudoelstellingen (de Integrale Milieutaakstelling (IMT) voor de bedrijfstak), uitgaande van de emissiereductiedoelstellingen uit het nationale milieubeleidsplan.
 - Het opstellen van een gezamenlijke intentieverklaring door bedrijfstakorganisaties en overheden, waarin het beoogde eindresultaat van het overleg en de weg om dit te bereiken worden aangegeven. Simultaan hiermee wordt een publiciteitscampagne naar individuele bedrijven toe opgestart, om hen in te lichten over de sectoriële doelstellingen en over mogelijkheden om emissies en afvalstromen te beperken.
 - Het opstellen van een document dat de resultaten van het bedrijfstakoverleg vastlegt en door de deelnemers aan het overleg wordt onderschreven. Dit document heeft het karakter van een implementatieplan waarin de te nemen maatregelen worden aangegeven en waarin wordt vastgelegd welke instrumenten, bv. in het vergunningenbeleid, zullen worden gebruikt om te bereiken dat de individuele bedrijven het plan daadwerkelijk uitvoeren. Dergelijk document kan o.a. de vorm krijgen van een *convenant*.
 - De implementatie op bedrijfsniveau van de maatregelen voorzien in de implementatieplannen. Daartoe worden door bedrijven Bedrijfsmilieuplannen opgesteld die de voorgenomen activiteiten en inspanningen van het bedrijf op milieugebied beschrijven. Deze plannen expliciteren de bijdrage van het bedrijf aan de realisatie van de IMT voor de bedrijfstak.
-

Voor het Nederlandse energiebesparingsbeleid wordt een vergelijkbare aanpak gevolgd:

- De Nederlandse regering heeft in haar milieubeleidsplannen en nota's over energiebesparing de doelstellingen vastgelegd. Voor het bedrijfsleven luidt de doelstelling dat in het jaar 2000 de energie-efficiëntie met 20% moet zijn verbeterd ten opzicht van 1989.
- Deze doelstelling wil men bereiken via zgn. 'meerjarenafspraken' (MJA). Daartoe benadert de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu bv (Novem, een onafhankelijke instelling opgericht door het Ministerie van Economische Zaken) de bedrijfstakorganisaties met een voorstel om een inventarisatie van de energiebesparingsmaatregelen te doen. Wanneer de branche op dit voorstel ingaat, wordt dit in een intentieverklaring vastgelegd die door Novem, de branche-organisatie en het

Ministerie van Economische Zaken wordt ondertekend. In de intentieverklaring is dus de inventarisatie van het besparingspotentieel in de bedrijfstak voorziet en wordt vastgelegd dat de sector bereid is om maatregelen te nemen inzake de besparing van energie met om en nabij 20% in het jaar 2000.

- Vervolgens voert een organisatie van bedrijven, onder begeleiding van Novem, een inventarisatie uit bij een aantal ondernemingen. Daarbij brengt de federatie het energieverbruik en de emissies gedetailleerd in beeld en stelt de meest kansrijke besparingsopties vast. In veel gevallen roept zij daarbij de assistentie in van een adviesbureau of onderzoeksinstituut.
 - De inventarisatie levert onder meer een beschrijving van de bedrijfstak, de vaststelling van het energieverbruik in het referentiejaar (1989) en een overzicht van de aanwezige mogelijkheden om energie te besparen op. Deze resultaten worden door Novem en de bedrijfsorganisatie vastgelegd in een meerjarenplan.
 - De meerjarenafpraak die wordt ondertekend door de branchevereniging, de individuele bedrijven en het Ministerie van Economische Zaken, tenslotte bevat de concrete afspraken. Het gaat vooral om de doelstelling voor de bedrijfstak (het precieze percentage dat de bedrijfstak redelijkerwijs kan bereiken) maar ook om de concrete verplichtingen van de bedrijven (opmaak bedrijfsenergiebesparingsplannen, onderwerpen van investeringsbeslissingen aan een aantal energiebesparingscriteria, zoeken naar procesgeïntegreerde oplossingen die het energiegebruik optimaliseren, monitoring van de energie-efficiëntie, ...), de financiële bijdragen en ondersteuning door de overheid, de rapportering van de bereikte verbeteringen, de overlegstructuur tussen de federatie, Economische Zaken en Novem, de publiciteit over ontwikkelingen en resultaten en de taak van Novem.
-

De aanpak in Nederland is mee gebaseerd op de resultaten van een onderzoek uitgevoerd in de VS in opdracht van de Council on Environmental Quality. Daaruit bleek dat milieubeleidsvereenkomsten best tot stand komen in drie fasen:

- Bepalen van de agenda, waarin partijen samen de doelstellingen en de grote lijnen van de op te maken overeenkomst uittekenen. Het doel van deze fase is consensus vinden over de problematiek en over mogelijke oplossingen. Het eindresultaat is een intentieverklaring voor verdere samenwerking.
- Beoordelen van de opties, waarin partijen samen oplossingen formuleren en selecteren. Het eindproduct van deze fase is een concreet plan dat oplossingen aanreikt.
- Opstellen en uitvoeren van een actieplan, waarin de stap wordt gezet naar de operationalisering van de opgestelde actieplannen.

Uit: Winsemius, 1993.

Een meer gestructureerde aanpak betekent echter niet dat de aanpak in alle gevallen identiek dient te zijn.

In Nederland wordt in het doelgroepenbeleid een onderscheid gemaakt tussen zgn. homogene en heterogene bedrijfstakken. Een homogene bedrijfstak bestaat uit bedrijven met sterk vergelijkbare bedrijfsprocessen, wat een standaardaanpak van de milieuproblemen mogelijk maakt. De Integrale Milieutaakstelling wordt dan ook in principe direct op bedrijfstakniveau uitgewerkt in een implementatieplan met concrete maatregelen. Een heterogene bedrijfstak bestaat uit complexe bedrijven met zeer uiteenlopende milieuproblemen, die even uiteenlopende oplossingen vragen. De uitwerking van de integrale milieutaakstelling vindt hier dan ook per bedrijf plaats in bedrijfsmilieuplannen.

Meer algemeen is het van belang dat milieubeleidsvereenkomsten ook in de uitvoeringsfase blijvend ondersteund worden door een daarop afgestemd overheidsbeleid met begeleidende maatregelen (bv. afstemming en combinatie met andere soorten instrumenten, cfr. supra).

De Nederlandse meerjarenafspraken over energie efficiëntie bijvoorbeeld worden ondersteund door een pakket begeleidende overheidsmaatregelen waaronder:

- Financiële steun onder de vorm van verschillende subsidieregelingen;
 - Een verhoging van de financiële steunmaatregelen indien de afspraken een grotere effectiviteit hebben dan verwacht;
 - Steun in de vorm van gedetailleerde audits van de bedrijfsvoering en –processen, waarin tevens het potentieel aan kosteneffectieve energiebesparingsmaatregelen wordt aangegeven;
 - Coördinatie met andere regelgeving op het vlak van energiebesparing, waaronder de vergunningsvoorwaarden en energieheffingen.
-

5.5.4 De organisatie

De overheid moet haar *ambtelijke organisatiestructuur* steeds richten op de taken en verantwoordelijkheden die zij heeft. Daarbij speelt ook de noodzakelijke integratie van het beleid van de verschillende departementen en overheden een belangrijke rol, bijvoorbeeld voor de afstemming tussen milieubeleidsvereenkomsten en vergunningverlening. Voor het benutten van leereffecten is het noodzakelijk dat de tijdens de onderhandelingen opgedane kennis en ervaring wordt geconsolideerd. Er dient dan ook voor de noodzakelijke continuïteit te worden gezorgd bij de instanties die belast zijn met het voeren van de onderhandelingen en het opvolgen van de resultaten.

“De organisatie en de opvolging van energieconvenanten vergt de uitbouw in de schoot van de Vlaamse energieadministratie van een deskundige en voldoende uitgebouwde begeleidingsstructuur”.
Uit: SERV, 1993.

“Bij wijzigingen in het beleid kan het noodzakelijk zijn om de ambtelijke organisatie te herzien. In die zin kan worden gewezen op de spanning die kan ontstaan tussen de toekomstige integrale onderwerpen van planning (bv. doelgroepenbeleid) en de bestaande sectorale taakvelden van de verschillende organisatieonderdelen. (...) Zo zal een daadwerkelijke invoering van een doelgroepenbeleid wellicht een zekere reorganisatie vergen.”
Uit: SERV, 1994.

Daarnaast kunnen nog enkele specifieke aandachtspunten worden vermeld:

- De betrokkenheid en instemming van verantwoordelijken op topniveau van alle betrokken partijen is belangrijk, zowel in de fase van de totstandkoming als in de uitvoeringsfase.
- Convenanten komen in de praktijk vaak tot stand onder begeleiding van een door beide partijen gerespecteerde onafhankelijke derde instantie.
- In de uitvoering van milieubeleidsvereenkomsten blijkt een overleg- of begeleidingsstructuur een belangrijks succesfactor te kunnen zijn.

Novem speelt in Nederland een actieve rol bij het tot stand brengen van de meerjarenafspraken over energie-efficiency tussen de industrie en het Ministerie van Economische Zaken. Novem legt de contacten met de bedrijfstakorganisaties en begeleidt de inventarisaties van de energiebesparingsmogelijkheden in de sectoren. Het treedt op als onafhankelijke bemiddelaar bij de vaststelling van de meerjarenplannen en meerjarenafspraken. Tevens helpt Novem bedrijven in de uitvoeringsfase bij het bereiken van besparingsdoelstellingen. Daartoe stelt Novem kennis en informatie beschikbaar voor het maken van bedrijfsplannen en de implementatie ervan en voert zij subsidieregelingen van Economische Zaken uit. Ook heeft Novem een belangrijke functie in de monitoringfase bij het opzetten van de juiste systemen en bij het systematiseren, checken en beoordelen van de informatie. Novem zetelt bovendien naast Economische Zaken en de bedrijfstakorganisatie in de overlegstructuur die bij elke meerjarenafpraak wordt opgezet. Novem functioneert duidelijk onafhankelijk van de overheid. De bedrijfsgegevens die Novem van de ondernemingen in verband met de beoordeling of berekening van hun energie-efficiëntie kent, houdt zij strikt geheim.

Voor de uitvoering van de milieuconvenanten in Nederland werd per bedrijfstak een overlegstructuur ingesteld. In dit zogenoemde bedrijfstakoverleg zijn het bedrijfsleven en de overheden vertegenwoordigd. Het bedrijfstakoverleg volgt de resultaten en de uitvoering van de milieuconvenant (de Intentieverklaring) op landelijk niveau. Tevens wordt in dit overleg naar oplossingen gezocht voor eventuele uitvoeringsproblemen die zich in de praktijk voordoen.

De *Facilitaire Organisatie Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie* (FO-industrie), opgericht door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en Rijkswaterstaat (RWS) om het beleid naar de doelgroep industrie te ondersteunen, bereidt dit overleg voor, levert inhoudelijke ondersteuning en volgt de uitvoering van de overeenkomsten op.

Het overleg en het doelgroepenbeleid wordt bovendien op zijn beurt ondersteund door een centraal aanspreekpunt per doelgroep, de zgn. doelgroepenmanagers, die de coördinatie en structurering van het beleid gericht op de doelgroepen mee realiseren.

Voor de werking van het Nederlandse convenant chemische industrie is de uitvoeringsstructuur een belangrijke succesfactor geweest. Doordat de betrokken partijen doorlopend elkaar in de uitvoeringsorganisatie weer tegenkomen is het bijvoorbeeld gemakkelijk om eventuele nieuwe knelpunten snel aan te pakken. (...) Belangrijk is dat het overleg op landelijk niveau wordt gevoerd door personen die zich in de uitvoering van convenanten hebben gespecialiseerd. Dezelfde groep personen is betrokken bij alle convenanten waarvoor de FO-industrie de ondersteuning van het bedrijfstakoverleg verzorgt. Men heeft hierdoor een brede, generalistische blik. Ten tweede spelen belangentegenstellingen tussen overheidsorganisaties veel minder een rol omdat men elkaar (inmiddels) goed kent.
Uit: Spapens, 1996.

“In het milieubeleid voor de industrie lag het accent tot nu toe meer op bedrijfstakken die basisproducten maken, bijvoorbeeld de chemische industrie en minder op bedrijfstakken die consumptieproducten maken. Momenteel komt ook de laatste categorie bedrijfstakken in beeld, met name door het productenbeleid. Ook door preventie en hergebruik van afvalstoffen en het verkeers- en vervoersbeleid komt deze sector meer in beeld. Dit kan nieuw beleid opleveren dat niet wordt gedekt door de afspraken die met industriële sectoren al gemaakt zijn. Deze beleidsterreinen kunnen de realisering van de Integrale Milieutaakstelling en het totaal aan milieukosten beïnvloeden. Voor zover dat het geval is, zal dit in de voorziene overlegstructuren aan de orde kunnen komen. In procedure-afspraken voor het bedrijfstakoverleg, een onderdeel van de intentieverklaringen, zijn hierover afspraken gemaakt.”
Uit: Tweede kamer, 1993.

5.6 Culturele factoren

Een laatste maar daarom niet minder belangrijke reeks succesvoorwaarden heeft te maken met meer “culturele” factoren.

“De Europese Commissie heeft de Nederlandse praktijk bekeken als een model, en vastgesteld dat het om veel meer gaat dan eenvoudigweg een overeenkomst tussen overheid en industrie. De basis van een succesvol onderhandelde milieubeleidsvereenkomst ligt met name in de Nederlandse levenswijze. (...) Het is steeds duidelijker geworden dat hetgeen goed werkt in Nederland niet per definitie ook in andere culturen goed functioneert.”
Uit: Bennet, 1996.

Culturele factoren zijn per definitie geen statisch gegeven maar veranderlijk in de tijd. Hierna wordt kort ingegaan op de volgende elementen:

- samenwerking
- openheid
- stabiliteit en betrouwbaarheid
- milieubewustzijn

succesfactoren	aandachtspunten
maatschappelijke- en beleidscultuur	<ul style="list-style-type: none">• traditie van samenwerking en overleg• inhoudelijke openheid• klimaat van stabiliteit en betrouwbaarheid• milieubewustzijn

5.6.1 *Samenwerking*

Er dient een cultuur te bestaan van overleg en samenwerking met de doelgroepen. De overheid moet bereid worden gevonden om, binnen afgebakende kaders, met de doelgroepen in onderhandeling te treden en te zoeken naar een kwaliteitsvolle consensus. Zij moet daarbij haar reeds gevoerde beleid in vraag durven stellen.

“Alle betrokken partijen zijn uitermate positief over de rol die VROM bij de totstandkoming van het Nederlandse convenant chemische industrie heeft gespeeld. De pragmatische aanpak en de bereidheid de noodzakelijke compromissen te sluiten, wordt gezien als doorslaggevend bij de succesvolle totstandkoming van de overeenkomst.”

Uit: Spapens, 1996.

De houding van de publieke opinie en politieke overheid tegenover doelgroepenoverleg en convenanten is hiermee nauw verwant. Het gaat dan om vragen zoals: Gelooft men in de voordelen en de mogelijkheden van convenanten? Bestaat er een maatschappelijk draagvlak voor milieubeleidsvereenkomsten? Is men bereid het bedrijfsleven een eerlijke kans te geven om zichzelf te bewijzen? ...

Zoals gezegd vormen deze factoren geen onveranderlijk gegeven. Een pro-actieve houding van het bedrijfsleven, duidelijke en betekenisvolle afspraken, succesvolle resultaten enz. kunnen in belangrijke mate de maatschappelijke houding t.a.v. van samenwerking en het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten positief beïnvloeden.

5.6.2 *Openheid*

Het voeren van overleg en het maken van afspraken vereist voldoende openheid over wie in de onderhandelingen wordt betrokken, wat precies onderhandeld wordt, welke de gemaakte afspraken zijn. Er dient dan ook een cultuur te bestaan waarin het gebruikelijk is dat dergelijke informatie tijdig en op gepaste wijze wordt verspreid, maar ook een klimaat van vertrouwen waarin relevante informatie zonder gevaar voor misbruiken in alle klaarheid kan worden uitgewisseld. Bij het bedrijfsleven dient het besef aanwezig te zijn dat, zoals reeds gezegd, de keerzijde van het vrijwillig opnemen van de eigen verantwoordelijkheid een grotere verantwoordingsplicht is.

5.6.3 *Stabiliteit, betrouwbaarheid en nadruk op kwaliteit*

Het voeren van onderhandelingen, het maken van afspraken en het nakomen daarvan vergt een klimaat van stabiliteit en betrouwbaarheid. Het is duidelijk dat in situaties waarin het overheidsbeleid veelvuldig wijzigt, partijen niet geloofwaardig zijn, steeds nieuwe mensen aan de onderhandelingstafel zitten, enz. convenanten moeilijk tot stand kunnen komen en effectief kunnen zijn.

Wat het klimaat van betrouwbaarheid betreft, kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de Nederlandse ‘gedragscode inzake drankverpakkingen’ (1985). Wanneer de Staatssecretaris tijdens het totstandkomingsproces te kennen gaf dat er wat haar betreft in ieder geval wettelijke maatregelen moesten komen, had dit een averechts effect op de bereidheid van het bedrijfsleven om tot constructieve besprekingen te komen. Wanneer men ‘als heren onder elkaar’ probeert om oplossingen voor een probleem te vinden, dan is enig vertrouwen in de bereidheid om gemaakte afspraken na te komen immers een ‘conditio sine qua non’.

Uit: Klok, P.J., 1989.

Daarnaast leert de Nederlandse ervaring dat de afwezigheid van politieke druk op de onderhandelingen een belangrijke succesfactor kan zijn. “Het uitwerken van convenanten en het onderhandelingsproces vergt de nodige tijd en compromissen. Onder politieke druk neemt onvermijdelijk voor beide partijen de speelruimte af en de kans op mislukking toe” (Spapens, 1996).

5.6.4 Milieubewustzijn

Een laatste essentiële voorwaarde voor milieubeleidsvereenkomsten is dat de ondernemingen waarmee onderhandeld wordt erkennen dat er sprake is van een bepaald milieuprobleem, dat zij (mede)verantwoordelijk zijn voor dat milieuprobleem en dat zij mogelijkheden hebben om bij te dragen aan de oplossing ervan. Bedrijven die het probleem, of hun bijdrage daaraan, niet (willen) onderkennen, bevinden zich niet in een ‘dilemma’-situatie en het is duidelijk dat de bereidheid om bij te dragen aan een oplossing zonder nadere sancties of premies bij deze actoren zal ontbreken. Daarom zal het aangewezen zijn om deze doelgroep voorafgaandelijk aan de eigenlijke onderhandelingen te sensibiliseren en te overtuigen (cfr. supra). Indien dit geen effect heeft, zijn convenanten geen geschikt instrument om de doelstellingen van het milieubeleid naar deze doelgroepen toe te verinnerlijken.

5.7 Besluit

In dit hoofdstuk werden *externe succesfactoren* voor de totstandkoming van convenanten behandeld. Het ging om (1) het beleids- en wettelijk kader, (2) de inhoud en de doelstellingen van een milieubeleidsvereenkomst, (3) de kenmerken van de betrokken doelgroepen, (4) de betrokkenheid van derden-belanghebbenden, (5) de aanpak en organisatie en (6) culturele factoren.

Deze situatiekenmerken bepalen mee het succes of falen van het totstandkomingsproces bij milieubeleidsvereenkomsten. Zij zijn vooral belangrijk bij de vraag wat de kansen van convenanten zijn in een specifieke context, hoe de toepassing van deze instrumenten kan worden gestimuleerd, welke aanpak best wordt gevolgd en hoe het relatief geringe aantal afgesloten convenanten in Vlaanderen kan worden verklaard. Het beantwoorden van deze vragen ligt buiten het hoofddoel van dit rapport. Uit de analyse is tevens gebleken dat een aantal van deze omstandigheden vaak tevens van invloed zijn op de effecten en de naleving van convenanten. Zij kunnen dus ook van belang zijn bij de beoordeling van ontwerp milieubeleidsvereenkomsten.

6 INTERNE SUCCESFACTOREN

In hoofdstuk 5 werden voorwaarden aangegeven die mee het succes of falen van een convenant kunnen voorspellen of verklaren. Het ging om externe situatiekenmerken die bij de totstandkoming en de naleving van belang kunnen zijn. In dit hoofdstuk worden interne aandachtspunten opgesomd, d.w.z. aandachtspunten ten aanzien van een milieubeleidsvereenkomst *als document*. Het betreft dus de vraag wat er uiteindelijk op papier komt te staan. Ook hier gaat het om kenmerken die van belang kunnen zijn voor de kwaliteit van een milieubeleidsvereenkomst.

Succesfactoren	aandachtspunten
1. Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • inhoud duidelijk, klaar en toegankelijk • gebruik van bijlagen of toelichtingen
2. Voorafgaandelijke overwegingen	<ul style="list-style-type: none"> • belangrijke algemene informatie
3. Definities	<ul style="list-style-type: none"> • goede begripsomschrijvingen
4. Reikwijdte - toepassingsgebied	<ul style="list-style-type: none"> • duidelijke aflijning reikwijdte en toepassingsgebied
5. Partijen	<ul style="list-style-type: none"> • nauwkeurige identificatie partijen en hoedanigheid
6. Verplichtingen en hun bindende kracht	<ul style="list-style-type: none"> • omschrijving rechten en plichten partijen? • duidelijke en verifieerbare verplichten • ruimte voor verdere invulling • gefaseerde termijnen
7. Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • eensgezindheid over referentiegegevens • modaliteiten en reikwijdte monitoring
8. Controle	<ul style="list-style-type: none"> • bevoegdheid • tijdstip • procedure, ijkpunten, criteria
9. Sanctionering	<ul style="list-style-type: none"> • sancties
10. Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • bevoegdheid • tijdstip • procedure, ijkpunten, criteria • acties n.a.v. de evaluatie
11. Onzekerheden in verband met gewijzigde omstandigheden	<ul style="list-style-type: none"> • omschrijving onzekerheden • gevolgen van gewijzigde omstandigheden • voorwaarden wijziging convenant
12. Overlegregeling	<ul style="list-style-type: none"> • overlegmogelijkheid bij uitvoering
13. Geschillenbeslechting	<ul style="list-style-type: none"> • wijze van regeling geschillen
14. Verstrekking van informatie	<ul style="list-style-type: none"> • regeling voor wederzijde informatieverstrekking • regeling voor informatievoorziening aan derden
15. Verhouding tot regelgeving en vergunningverlening	<ul style="list-style-type: none"> • grenzen van de milieubeleidsvereenkomst • afstemming instrumentarium
16. Nieuwe structuren	<ul style="list-style-type: none"> • organisatie nieuwe structuren
17. Looptijd	<ul style="list-style-type: none"> • tijdstip inwerkingtreding • duur van de overeenkomst
18. Kostenverdeling	<ul style="list-style-type: none"> • kostenverdeling • verdeelsleutel gezamenlijke kosten
19. Verlenging, wijziging, opzegging	<ul style="list-style-type: none"> • mogelijkheden • voorwaarden • gevolgen

Deze aandachtspunten worden gestructureerd rond de verschillende onderdelen die een convenant in vele gevallen omvat. Hierdoor kan misschien de indruk ontstaan dat een modelconvenant wordt voorgesteld. *Dit is echter niet de bedoeling.* Hoewel vele elementen wellicht in elke convenant zullen voorkomen, zal de grote mate van flexibiliteit die milieubeleidsvereenkomsten kenmerkt voor gevolg hebben dat aan sommige onderdelen in specifieke gevallen meer of minder belang moet worden gehecht. De onderstaande analyse moet dan ook veeleer worden opgevat als een *lijst van aandachtspunten* voor de opstelling en beoordeling van convenanten als document, waarvan in functie van de specifieke situatie kan worden afgeweken.

Louter ter informatie worden bij elk onderdeel ook de relevante bepalingen van het Vlaamse decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten aangegeven, waarbij echter de in hoofdstuk 4 geformuleerde kritische bemerkingen in het achterhoofd moeten worden gehouden. In het decreet is bijvoorbeeld bepaald dat een milieubeleidsvereenkomst moet worden afgesloten voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan vijf jaar, terwijl hiervoor reeds werd aangegeven dat in de praktijk deze maximale looptijd in bepaalde gevallen zeer kort is.

Een aantal onderdelen van een convenant wordt door het decreet verplicht opgelegd en andere worden in het decreet zelf geregeld. Hoewel in de huidige wettelijke context de opname van deze laatste elementen in een milieubeleidsvereenkomst niet strikt noodzakelijk is, worden zij toch vermeld. Daarmee wordt aangegeven dat het - onder meer voor de duidelijkheid naar de betrokken partijen en naar derden toe - wenselijk kan zijn ook deze onderdelen expliciet op te nemen in een convenant.

Een laatste voorafgaandelijke opmerking is dat voor alle onderdelen van een convenant geldt dat de inhoud *toegankelijk, klaar en duidelijk* moet zijn. Desgevallend kan een bijlage of toelichting een aantal punten verhelderen waarover onduidelijkheid zou kunnen ontstaan.

6.1 Voorafgaandelijke overwegingen

De voorafgaandelijke overwegingen of consideransen maken geen deel uit van de overeenkomst in de zin dat ze geen rechten en verplichtingen van de partijen vastleggen, maar geven in hoofdzaak de redenen weer waarom de partijen de overeenkomst sluiten. Zij kunnen belangrijk zijn bij de uitleg van de rechten en plichten van de partijen omdat uit de consideransen vaak de bedoeling van de partijen kan worden afgeleid.

In bijkomende orde kan de milieubeleidsvereenkomst er worden gesitueerd ten opzichte van de ruimere beleidscontext of de wettelijke verplichtingen waaraan werd voldaan of zal worden voldaan. De consideransen kunnen dus bijvoorbeeld verwijzingen bevatten naar het Vlaamse decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten, naar internationale afspraken en verdragen, naar een eventueel uitgevoerde milieu-effectrapportage enz. Speciale aandacht dient te gaan naar de verhouding van de overeenkomst met het algemene beleidskader en de inpassing in de onderscheiden fasen van het beleidsproces.

Indien toepasselijk kan tevens worden vermeld op welke manier en wanneer derden-belanghebbenden of adviesinstanties bij de voorbereiding van het convenant werden betrokken en welke belangen werden meegewogen.

Ook naar de relevante EU-reglementering en de eventuele notificatie van de milieubeleidsvereenkomst aan de Europese Commissie kan worden verwezen. Indien het convenant wordt afgesloten in uitvoering van een EG-richtlijn die in deze mogelijkheid voorziet, kan naar deze richtlijn worden verwezen. Indien enige twijfel mocht bestaan over de verenigbaarheid van een convenant met het EU-recht, verdient het aanbeveling het convenant voor de ondertekening ter beoordeling voor te leggen aan de Europese Commissie. Voor het belang hiervan wordt verwezen naar het hoofdstuk over het juridisch kader (vnl. de regels inzake kartelvorming).

6.2 Definities

Begrippen die van essentieel belang zijn voor de uitleg van de in het convenant neergelegde afspraken kunnen, voor zover er over de inhoud ervan onduidelijkheid zou kunnen bestaan, worden gedefinieerd. Daarbij wordt best zoveel mogelijk aangesloten bij de gangbare betekenis die aan de betreffende begrippen wordt gegeven.

6.3 Reikwijdte - toepassingsgebied

De reikwijdte en het toepassingsgebied van de milieubeleidsvereenkomst worden best duidelijk aangegeven. Zo kan de milieubeleidsvereenkomst bijvoorbeeld bepalen dat de erin vervatte verplichtingen geen betrekking hebben op bepaalde aspecten van de problematiek of integendeel enkel op bepaalde geografische locaties.

6.4 Partijen

Een goede milieubeleidsvereenkomst bevat normaal een nauwkeurige identificatie van de partijen, met de vermelding van naam, juridisch statuut en maatschappelijke zetel van de ondertekenende organisaties, alsmede van de juiste hoedanigheid van de ondertekenende bevoegde personen. Alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat, zijn best als partij, al dan niet via vertegenwoordiging (mandaat), betrokken. De vertegenwoordigingsbevoegdheid blijkt uit de daarbij gevoegde stukken. Een milieubeleidsvereenkomst kan daarnaast tevens voorzien in mogelijkheden voor partijen om toe te treden of eruit te stappen. In dat geval worden tevens de voorwaarden vermeld waaraan moet voldaan zijn om op deze mogelijkheden een beroep te kunnen doen.

In het decreet is hierover bepaald dat de partijen het Vlaams Gewest zijn, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, en één of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen (die hetzij een gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij een gemeenschappelijk milieuprobleem hebben, hetzij in een zelfde gebied zijn gevestigd). De "organisatie" moet haar rechtspersoonlijkheid aantonen; haar representativiteit voor de

betrokken ondernemingen aantonen en aantonen dat zij een mandaat heeft van haar leden om een milieubeleidsvereenkomst af te sluiten. Het Vlaamse Gewest kan geen andere bestuursorganen of -niveau's, zoals de Vlaamse Raad, de provincies en de gemeenten binden.

Over toetreding stelt het decreet dat de overeenkomst verbindend is voor ondernemingen die na de totstandkoming van de milieubeleidsvereenkomst tot de organisatie toetreden. Een organisatie van ondernemingen kan enkel tot een bestaande milieubeleidsvereenkomst toetreden indien ze daarvoor de toestemming van de Vlaamse regering heeft (de procedure daarvoor moet nog door een Besluit van de Vlaamse regering worden vastgelegd).

Onttrekking aan de verplichtingen van de milieubeleidsvereenkomst door uit de organisatie te treden is volgens het decreet niet mogelijk. Onttrekking is enkel mogelijk indien de milieubeleidsvereenkomst eindigt bij overeenkomst tussen partijen, de geldigheidstermijn verstrijkt, of de overeenkomst wordt opgezegd door de Vlaamse regering of door de andere partijen gezamenlijk.

6.5 Verplichtingen en bindende kracht

De partijen dienen elkaar (en derden) duidelijkheid te geven over hun bedoelingen en verwachtingen en deze worden best zo helder mogelijk in het convenant tot uitdrukking gebracht. Een milieubeleidsvereenkomst bepaalt dus veelal welke partij welke rechten en plichten heeft (1), wat de aard (2) en de inhoud (3) van de rechten en plichten is en welke eventuele termijnen (4) daarbij gelden. Deze verschillende aspecten worden hierna kort behandeld.

(1) De wederzijdse rechten en plichten van de verschillende partijen vormen het centrale resultaat van de gevoerde onderhandelingen en de kern van de milieubeleidsvereenkomst. Er mag dan ook geen misverstand kunnen bestaan over de betekenis en de bindende kracht van de opgenomen verplichtingen. De manier waarop de verplichtingen zijn geformuleerd, zou geen aanleiding mogen geven tot verschillende interpretaties zodat de nakoming op ondubbelzinnige wijze kan worden geverifieerd. Ook de betekenis en de bindende kracht van de milieubeleidsvereenkomst voor de leden van de organisatie - m.a.w. welke verplichtingen gelden voor de organisatie op zich, welke voor alle leden van de organisatie en welke slechts voor sommige leden - wordt best ondubbelzinnig vastgelegd.

De Nederlandse 'gedragscode inzake drankverpakkingen' (1985) stelt dat "bedrijfsorganisaties er naar zullen streven om bedrijven te bewegen de introductie van wezenlijk nieuwe verpakkingen tevoren aan de Rijksoverheid te melden". Gezien deze bepaling in feite niemand tot iets verplicht en nergens is aangegeven wat een 'wezenlijk nieuwe verpakking' is, hoeft het geen verbazing te wekken dat deze bepaling in de praktijk niet naar behoren functioneert. Een nieuwe zuivelverpakking en een 'plastishield fles' werden niet aangemeld.

Bron: Klok, P.J., 1989.

Het Belgische convenant betreffende CFK's in de kunststoffenindustrie (1989 en 1991) bepaalt dat "de Belgische fabrikanten van kunststofschuim zich verbinden het vastgelegde reductieplan na te volgen, in de veronderstelling dat in onze buurlanden gelijkwaardige beperkingen worden doorgevoerd". Uit deze bepaling is niet duidelijk of de opgenomen resultaatsverbintenis altijd geldt (omdat wordt verondersteld dat in onze buurlanden gelijkwaardige beperkingen worden doorgevoerd) of slechts geldt op voorwaarde dat in onze buurlanden gelijkwaardige beperkingen worden doorgevoerd.

Het decreet stelt terzake dat een milieubeleidsvereenkomst verbindend is voor de partijen en dat de verbintenissen die zij vrijwillig hebben aangegaan hen tot wet strekken. Naargelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst (of de toetredingsakte) is zij tevens verbindend voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan.

(2) Op het vlak van de aard van de verplichtingen dient in principe de voorkeur uit te gaan naar duidelijke en verifieerbare verbintenissen, zoveel mogelijk in kwantitatieve termen uitgedrukt, m.a.w. naar resultaatsverbintenissen boven inspanningsverbintenissen. Zo kan worden vermeden dat een convenant enkel de opdracht inhoudt 'zijn best te doen om zich in te spannen'. Dit geldt zowel voor de verbintenissen van de overheid als voor de verbintenissen van het bedrijfsleven.

Resultaatsverbintenissen houden de verplichting in een welbepaald resultaat te bereiken. Zij maken de controle op de naleving gemakkelijker. Het volstaat bij wanprestatie immers dat wordt aangetoond dat de overeenkomst bestaat en dat het beloofde resultaat uitblijft om de schuldenaar aansprakelijk te stellen (tenzij sprake is van overmacht). Inspanningsverbintenissen houden enkel de verplichting in een inspanning te leveren om een bepaald resultaat te bereiken, zonder dit resultaat zelf te waarborgen. Ook inspanningsverbintenissen worden dus bindend geacht, maar hun afdwingbaarheid is kleiner omdat het niet naleven van de overeenkomst veel moeilijker te bewijzen is.

In zijn advies over de ontwerp milieubeleidsvereenkomst "Oud papier" (1994) heeft de SERV erop aangedrongen dat, waar mogelijk, een milieubeleidsvereenkomst moet gericht zijn op het aangaan van resultaatsverbintenissen, dit mede gezien het zeer beperkte aantal van dergelijke verbintenissen in het ontwerp. Er wordt in de ontwerp overeenkomst bijvoorbeeld meermaals gesteld dat "de partijen zoveel mogelijk zullen ..." of dat "de reductie met ... wordt beoogd". Bovendien stelde de SERV vast dat een aantal bepalingen niet nauwkeurig en eenduidig werden geformuleerd (bv. de termen milieuvriendelijk papier, verbeterd papier, ..).
Bron: SERV, 1994.

In de praktijk zal eenzelfde milieubeleidsvereenkomsten echter vaak over bepaalde aspecten resultaatsverbintenissen bevatten en over andere inspanningsverbintenissen. Zowel de overheid als de "organisatie" kunnen immers voor een situatie komen te staan waarin het bereiken van een bepaalde doelstelling niet alleen van hen afhangt (bv. omdat hun machtsmiddelen niet toereikend zijn). Een aantal onzekerheden zoals de medewerking van derden of veranderende omstandigheden kunnen mee bepalend zijn. Zo kunnen convenanten die vooruitlopen op wetgeving van kant van de Vlaamse regering niet meer dan inspanningsverbintenissen zijn om de inhoud ervan in wetgeving om te zetten. Voor de eventuele afstemming tussen de inhoud van een milieubeleidsvereenkomsten en de inhoud van een milieuvergunning geldt hetzelfde. De inhoud van de aangegane verplichtingen moet m.a.w. binnen de mogelijkheden van de partijen liggen, zodat afspraken worden vermeden die in strijd zijn met wettelijke regels, of die de partijen tot meer verbinden dan zij gezien hun bevoegdheden, beleidsvrijheid of andere mogelijkheden kunnen waarmaken. Wat de aard van de verplichtingen ook is, het verdient zoals gezegd steeds aanbeveling de in convenanten opgenomen verplichtingen voldoende hard en duidelijk te formuleren.

Het opstellen van een Bedrijfsmilieuplan en de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van een bedrijfsmilieuplan is een resultaatsverplichting voor de individuele bedrijven. Het realiseren van de Integrale MilieuTaakstelling is een inspanningsverplichting voor partijen.

Bron: Overleggroep Basismetalaanindustrie. Jaarrapportage 1993, 22 december 1993.

In het decreet is terzake bepaald dat in milieubeleidsvereenkomsten verbintenissen kunnen worden opgenomen voor het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering kan echter geen andere bestuursorganen of -niveau's zoals de Vlaamse Raad, de provincies of de gemeenten binden.

(3) Wat de *inhoud van de rechten en plichten* betreft, geldt in principe de grootst mogelijk vrijheid. Niettemin kunnen enkele algemene bemerkingen worden geformuleerd.

- De meeste afgesloten milieubeleidsvereenkomsten zijn vrij kort. Het lijkt veelal niet de bedoeling te zijn dat de milieubeleidsvereenkomsten een uitvoerige en uitputtende detaillering bevatten. Vaak worden enkel doelen vooropgesteld (bv. reductiedoelstellingen voor een groep van bedrijven in hun totaliteit) en wordt de wijze waarop deze doelstelling intern wordt verdeeld en nagekomen volledig overgelaten aan de betrokken ondernemingen. De efficiëntieverbeteringen die daarmee gepaard kunnen gaan vormen een belangrijke potentiële meerwaarde van het instrument conventen. Hoewel er zeker enig zicht moet bestaan op de middelen die kunnen en zullen worden ingezet om de afgesproken doelstellingen te bereiken, mag het vastleggen van deze middelen daarom niet van overheidszijde worden geforceerd. Van de kant van het bedrijfsleven vraagt dit een bereidheid om de doelstellingen van de milieubeleidsvereenkomst zo duidelijk en verifieerbaar mogelijk vast te leggen en te kwantificeren.
- Daarnaast neemt de overheid in milieubeleidsvereenkomsten expliciet of impliciet meestal de verplichting op zich om bepaalde regelgeving achterwege te laten of te laten aansluiten bij hetgeen in het convenant is overeengekomen. Wanneer het algemeen belang of bijzondere beschermingswaardige belangen dit vereisen, moet de overheid (binnen bepaalde voorwaarden) echter de mogelijkheid behouden om eenzijdig maatregelen af te kondigen, ook wanneer terzake een convenant werd afgesloten. Bovendien kan de overheid worden gevat door Europees recht wanneer wordt geëist dat een bepaald onderwerp dat in een convenant wordt geregeld in de wetgeving zou worden opgenomen.

Het decreet stelt terzake uitdrukkelijk dat de Vlaamse Regering geen uitvoeringsbesluiten uitvaardigen die, met betrekking tot de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten, verplichtingen opleggen strenger dan de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst, behalve in geval van dringende noodzaak of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationaal- of Europeesrechtelijke verplichtingen. Het Vlaamse Gewest is volgens het decreet tevens bevoegd om de inhoud van de milieubeleidsvereenkomst geheel of gedeeltelijk inreglementering om te zetten, ook gedurende de geldingstermijn ervan. De overeenkomst mag bovendien nooit in minder strenge zin afwijken van bestaande wet- en regelgeving of deze vervangen.

(4) Wat tenslotte de eventuele *termijnen* betreft, wordt best vermeden dat ver in de toekomst gelegen einddoelstellingen worden geformuleerd, zonder dat een duidelijke fasering in de tijd is voorzien. Ver in de toekomst geplaatste eindtermijnen kunnen erop wijzen dat de partijen

zich eigenlijk niet willen binden. Een gedetailleerde en duidelijke fasering kan dit verhelpen. Door de opname van een fasering ontstaan er voor de partijen ijkpunten waarop ze hun activiteiten kunnen afstellen en die bovendien als controlemaatstaf kunnen worden gebruikt. Een fasering gaat dan ook best gepaard met een vorm van (tussentijdse) rapportering en toezicht op de naleving ervan. In zijn advies over het voorontwerp van decreet inzake milieubeleidsvereenkomsten werd dit door de SERV geconcretiseerd in de zin dat werd gesteld dat een fasering aangewezen kan zijn bij convenanten die worden afgesloten voor een termijn langer dan twee jaar.

“Tussentijdse doelstellingen zouden moeten worden bepaald. Daartoe dient een tijdsschema opgesteld te worden waaraan tussentijdse, gekwantificeerde doelstellingen worden gekoppeld (zgn. “milestones”). Deze ijkpunten zorgen ervoor dat alle partijen een duidelijk beeld krijgen over wanneer de overeenkomst doeltreffend is of niet. Dit maakt het tevens mogelijk om in een vroeg stadium te beslissen over hoe op problemen zal worden gereageerd. Het laat de partijen toe te bewijzen dat de overeenkomst effectief is en dat de keuze voor een convenant correct was. Dergelijke tussentijdse doelstellingen, die ook indicatief kunnen zijn, creëren geen bijkomende verplichtingen. Zij beschrijven alleen de verschillende fasen die nodig zijn om het vooropgestelde doel tijdig te bereiken. Er zou echter wel overwogen moeten worden te specificeren in welke fase en onder welke voorwaarden overheden wettelijke maatregelen zullen of kunnen nemen die de overeenkomst aanvullen of vervangen.”

Uit: Commission of the European Communities, 1996.

In het decreet is bepaald dat een milieubeleidsvereenkomst moet worden afgesloten voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan vijf jaar.

6.6 Monitoring

De monitoring maakt deel uit van de handhavingsketen. Handhaving is het door controle en het toepassen van (of dreigen met) administratiefrechtelijke, strafrechtelijke en/of privaatrechtelijke middelen bereiken dat verplichtingen worden nageleefd. Het omvat dus de verzameling van relevante gegevens om de uitvoering te toetsen (monitoring), de effectieve toetsing van de naleving (de controle), en het treffen van maatregelen bij niet-nakoming (de sanctionering).

Het decreet stelt dat de milieubeleidsvereenkomst moet bepalen op welke manier de naleving ervan zal worden gecontroleerd.

Voorwaarde voor een effectieve handhaving is dat de verplichtingen en resultaten meetbaar zijn en de resultaten ook effectief gemeten worden.

“De Vlaamse ontwerp milieubeleidsvereenkomst “Oud papier” (1994) legt aan de uitgevers de verplichting op om voor het drukken van dag- en weekbladen op krantenpapier of van gratis regionale bladen tegen bepaalde data enkel nog papier te gebruiken dat een gespecificeerd minimumgehalte aan gerecycleerde vezels bevat. Uit de werkzaamheden van de Opvolgingscommissie Milieutaksen is gebleken dat geen eensgezindheid bestaat over de mogelijkheden om dit gehalte aan gerecycleerde vezels in papier te meten. Er bestaan terzake dus geen algemeen aanvaarde controletechnieken. (...) Het is dus onzeker of de naleving van deze verbintenis zal kunnen worden geverifieerd waardoor ook de afdwingbaarheid ervan onzeker wordt.”

Uit: SERV, 1994.

Dit impliceert ook dat over eventuele referentiegegevens uit het verleden (bv. emissies in een bepaald basisjaar) geen onenigheid mag kunnen bestaan.

In Nederland wordt voorafgaand aan de vaststelling van "Meerjarenaafspraken over energie-efficiency" met de betrokken bedrijfstakken een "Verklaring" afgesloten. Deze verklaring voorziet onder meer in de inventarisatie van de gegevens waarmee het energieverbruik in de uitgangssituatie (1989) wordt bepaald. Deze cijfers gelden als 'nul-meting' voor de energie-efficiëntie-index in de latere Meerjarenaafpraak.

De overeenkomst moet daarenboven in principe de modaliteiten voor de monitoring aangeven en dus vermelden wie wanneer welke gegevens op welke manier verzamelt (en wie hiervan de kosten draagt), en wanneer, hoe en aan wie deze gegevens moeten worden gerapporteerd of uitgewisseld. Deze informatieverzameling hoeft niet noodzakelijk alleen betrekking hebben op de doelbereiking. Ook gegevens over bijvoorbeeld de kosten en kosten-effectiviteit van de milieubeleidsvereenkomst kunnen nuttig zijn voor de latere beoordeling. Het is aan te bevelen de verzameling van gegevens in elk geval naar aanleiding van het aflopen van de overeenkomst te laten gebeuren, maar ook tussentijdse informatieverzameling kan wenselijk zijn om bijvoorbeeld tijdig te kunnen bijsturen.

"Het spreekt vanzelf dat in de beginfase van een meerjarenaafpraak (MJA) veel aandacht moet worden besteed aan het beschikbaar krijgen en verder verbeteren van de kwaliteit van de informatie. Het regelmatig opvolgen van de uitvoering via een monitoringsysteem is essentieel. Zo kunnen tijdig knelpunten worden opgespoord en neemt de beheersbaarheid van het proces toe. Monitoren heeft in de praktijk niet alleen een controlerende functie, maar zeker ook een motiverende functie."

Bron: MEZ, 1995.

In vele gevalstudies worden de monitoring procedures gezien als een cruciaal onderdeel van een milieubeleidsvereenkomst. De politieke aanvaardbaarheid van convenanten hangt immers af van het vertrouwen dat wordt gesteld in de effectiviteit van de overeenkomst. Om tegemoet te komen aan de maatschappelijke verwachtingen op het vlak van toegang tot informatie en transparantie en om de voortgang in de realisatie van de gestelde reductiedoelstellingen te kunnen controleren, is een gedetailleerd monitoring systeem nodig. Vragen zoals het type, de mate van detail en andere aspecten van een monitoring systeem moeten eveneens worden vastgesteld.

Uit: OECD, 1996d.

6.7 Controle

Het toezicht op de uitvoering van een convenant komt niet steeds automatisch toe aan de toezichthoudende ambtenaren die belast zijn met de controle in het betreffende beleidsdomein. De overeenkomst zal dus meestal bepalen wie met de toetsing is belast en zal eventueel ook het tijdstip en de wijze waarop de toetsing moet worden uitgevoerd, welke procedure en welke criteria en ijkpunten daarbij gelden vastleggen. Er kunnen bijvoorbeeld controlecommissies, stuurgroepen, opvolgingscommissies e.d. worden voorzien, die overigens niet noodzakelijk dezelfde samenstelling moeten hebben dan de projectgroep die de milieubeleidsvereenkomst heeft voorbereid en opgesteld, en die dus ook derden bij de controle kunnen betrekken. De overheid moet *minstens* belast zijn met de kwaliteitsbewaking van de controle door de doelgroep zelf.

In het kader van het Nederlandse convenant over CFK's in spuitbussen (1988) nemen de milieu- en consumentenorganisaties in een driehoeksoverleg deel aan de uitvoering van het convenant. Dit impliceert dat men bij twijfel over de naleving van het convenant eerst overleg zal plegen en niet meteen met acties zal beginnen.

Bron: Klok, 1989.

Naast de controle voorzien in de milieubeleidsvereenkomst zelf kunnen nog andere interne en externe controles plaatsvinden. Binnen de doelgroep kunnen federaties toezicht houden op de prestaties van de individuele bedrijven of kunnen bedrijven elkaar controleren. Ook derden/belanghebbenden zoals werknemers, consumenten, omwonenden van bedrijven, milieuverenigingen, enz. kunnen besluiten om de naleving van milieubeleidsvereenkomsten te toetsen.

6.8 Sanctionering

Effectieve sanctionering houdt in dat de nodige machtsmiddelen voorhanden zijn voor de ene partij om de naleving van de verplichtingen door de andere partij(en) te kunnen afdwingen, om schadevergoeding te kunnen bekomen, of om de overeenkomst te laten beëindigen. De mogelijkheid van een gerechtelijke procedure ligt daarbij voor de hand, naast de niet-uitvoeringsexceptie (*exceptio non adimpleti contractus*), die bij niet naleven van de overeenkomst door de ene partij, de andere partij ook de mogelijkheid biedt om de nakoming van de eigen verbintenissen op te schorten.

Het afdwingen van de nakoming van afspraken via de rechter is echter niet iets waaraan partijen in de eerste plaats denken bij het afsluiten van overeenkomsten. Het afwenden van de dreiging van een rechterlijke procedure blijkt niet de meest voorkomende reden te zijn waarom partijen zich aan een afspraak houden. Uit praktijkonderzoek blijkt dat nieuwe regelgeving of een verschuiving van de consumentenvoorkeuren soms meer bijdragen aan de doelbereiking dan de dreiging van gerechtelijke stappen. Bovendien kan een gerechtelijke procedure onbevredigend zijn, bijvoorbeeld omdat het niet gemakkelijk is de schade vast te stellen die een partij lijdt t.g.v. het niet naleven van de verbintenissen door een andere partij. Bijgevolg kunnen andere maatregelen bij niet-nakoming misschien sneller en efficiënter zijn dan een gerechtelijke procedure (die niettemin als effectieve 'stok achter de deur' mogelijk moet blijven). Als voorbeelden kunnen worden genoemd: uitvaardigen van strengere regelgeving en negatieve publiciteit (bv. openbaarmaking van de niet-naleving).

Een voorbeeld hiervan vormt de Nederlandse Afdrachtenovereenkomst tussen de Ministeries van VROM, Financiën en EZ en organisaties van leveranciers van motorbrandstoffen tot oprichting van een financieringsfonds voor bodemsanering: hierin wordt bepaald dat als een leverancier niet voldoet aan zijn afdrachtverplichting aan dat fonds, zijn naam bekend zal worden gemaakt.

In de Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Basismetalaalindustrie van 10 maart 1992 is bepaald dat indien de betrokken overheden van oordeel zijn dat een bedrijf onvoldoende invulling geeft aan de uitvoering van de intentieverklaring, zij zich binnen hun bevoegdheden zullen inzetten om door eenzijdige actie over te gaan tot aanscherping van de vergunningen. In het voorjaar 1994 is door de Overleggroep een brief gestuurd naar alle overheden bevoegd voor vergunningen inzake bedrijven (in totaal negen) die op dat moment nog geen bedrijfsmilieuplan hadden ingediend. In deze brief werd er bij deze overheden op aangedrongen om over te gaan tot het eenzijdig aanpassen van de vergunning van het betreffende bedrijf. De oorzaak van de vertraging bleek in een aantal gevallen zowel bij bedrijf als bij bevoegde overheden voort te komen uit onduidelijkheden in het doorlopen van het proces van opstellen en beoordelen van bedrijfsmilieuplannen. In het merendeel van de gevallen heeft de brief van de Overleggroep ertoe geleid dat het bedrijf alsnog haar definitieve bedrijfsmilieuplan indiende. In één geval is de bevoegde overheid overgegaan tot het aanscherpen van de vergunningen. In de overige gevallen hebben de bevoegde overheden aangegeven waarom het indienen van een definitief bedrijfsmilieuplan vertraging oploopt.

Bron. Overleggroep Basismetalaalindustrie, 1995.

In het decreet is voorzien dat de partijen en ook de individuele ondernemingen die door de overeenkomst verbonden zijn, bij niet naleving de uitvoering in natura of bij equivalent kunnen eisen bij de rechter.

6.9 Evaluatie

Terwijl de controle betrekking heeft op de toetsing van de naleving van de verplichtingen van een milieubeleidsvereenkomst, heeft de evaluatie betrekking op de toetsing van de effecten aan de doelstellingen van een convenant. De evaluatie hoeft, net zoals de monitoring, niet noodzakelijk alleen betrekking te hebben op de doelbereiking in termen van milieukwaliteit. Ook de evaluatie van andere aspecten zoals het uitvoeringsproces en de sociaal-economische gevolgen kan nuttig zijn, o.m. met het oog op het in de toekomst afsluiten van andere milieubeleidsvereenkomsten.

Een evaluatieregeling bepaalt doorgaans door wie en op welke momenten de evaluatie wordt uitgevoerd. De evaluatie kan in principe gebeuren door (één van de) partijen zelf of kan worden opgedragen aan een door de partijen in het leven geroepen werkgroep of aan een onafhankelijke derde instantie. Dit laatste kan bijvoorbeeld aangewezen zijn wanneer bij de evaluatie problemen kunnen opduiken op het vlak van de vertrouwelijkheid en geheimhouding van gegevens. De beoordeling van (en het verbinden van consequenties aan) een eventueel verschil tussen afgesproken taakstellingen en feitelijke uitkomsten behoort echter tot de hoofdverantwoordelijkheden van de overheid.

Eventueel kunnen ook de acties worden omschreven die door partijen naar aanleiding van de evaluatie ondernomen kunnen of zullen worden. Daarbij moet worden bedacht dat de evaluatie zowel positief als negatief kan zijn. De evaluatie kan bijvoorbeeld aanknopingspunten bieden voor eventuele wijzigingen of verlengingen van de overeenkomst of voor de omzetting ervan in regelgeving.

Op 2 april 1993 is de "Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische industrie" ondertekend. De doelstellingen van de Intentieverklaring (de integrale MilieuTaakstelling IMT) zijn voor de bedrijfstak afgeleid van de NMP-doelstellingen. Tot de verplichtingen van de individuele bedrijven die de Intentieverklaring hebben ondertekend, behoren de opstelling van een bedrijfsmilieuplan (BMP), de jaarlijkse rapportage over de voortgang en het eens per vier jaar herzien van het BMP. In de Intentieverklaring is tevens de oprichting van een Overleggroep voorzien, die mede op basis van de bedrijfsmilieuplannen nagaat of de IMT voor de chemische industrie zal worden gerealiseerd en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Dit onderzoek kan voor de Overleggroep aanleiding zijn om in het kader van het bedrijfstakoverleg onderdelen van de IMT uit te werken in voorstellen voor specifieke handreikingen, richtlijnen en programma's. Op basis van knelpunten van algemene aard en van met name genoemde gewijzigde inzichten, kan de Overleggroep tevens voorstellen doen tot bijstelling van de IMT voor de bedrijfstak door de Rijksoverheid, zowel in benedenwaartse als in opwaartse zin. Bovendien wordt de uitvoering van het convenant elke vier jaar geëvalueerd door de Overleggroep, in het bijzonder ten aanzien van de op te stellen bedrijfsmilieuplannen, de toetsing van deze plannen door de betrokken overheden en de doorwerking van deze plannen in de vergunning. Op basis van deze evaluaties treden Overheid en de VNCI met elkaar in overleg om te bezien of en zo ja in hoeverre de inhoud van dit convenant aanpassing behoeft.

Bron: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische industrie, 2 april 1993.

6.10 Onzekerheden in verband met gewijzigde omstandigheden

Gewijzigde omstandigheden die niet steeds op voorhand in te schatten zijn, kunnen de goede uitvoering van een convenant ernstig belemmeren of de doelbereiking juist

vereenvoudigen. Het is aan te bevelen om hieraan aandacht te besteden bij de voorbereiding van een convenant en indien dit nodig wordt geacht een regeling voor gewijzigde omstandigheden in de overeenkomst op te nemen.

Dergelijke regeling bevat in principe een zo volledig en specifiek mogelijke omschrijving van de onzekerheden alsmede een vermelding van de gevolgen van gewijzigde omstandigheden. Voorbeelden van omstandigheden met een mogelijk belangrijke invloed op de uitvoering zijn wijzigingen in beleidsinzichten, in wet- en regelgeving, in de economische situatie, in de milieu-omstandigheden in de technologische evolutie en in internationale ontwikkelingen. Mogelijke gevolgen zijn de wijziging van de overeenkomst, de mogelijkheid tot eenzijdige opzegging, e.d.

Bij de berekening van de Energie-Efficiëntie-Index van een sector voor de beoordeling van de naleving van de Nederlandse meerjarenafspraken met de industrie over energie-efficiëntie wordt rekening gehouden met seizoensinvloeden (zoals bij de suikerindustrie), verandering van de samenstelling van het grondstoffenpakket (bijvoorbeeld bij de cementindustrie), bezettingsgraad en dergelijke.
Bron: MEZ, 1995.

Indien zich tijdens de looptijd belangrijke, onvoorziene ontwikkelingen, zoals m.b.t. milieu en milieutechnologische inzichten, waaronder beleidsinzichten, het generieke milieubeleid, de wetgeving, de jurisprudentie, de economische situatie of internationale omstandigheden voordoen, die wezenlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van deze intentieverklaring, treden de Overheid en de Zuivelindustrie met elkaar in overleg om te bezien in hoeverre de inhoud van deze intentieverklaring aanpassing behoeft. Indien de uitvoering van deze intentieverklaring leidt tot ernstige, ongewenste sociaal-economische gevolgen voor de zuivelindustrie, zullen Overheid en Zuivelindustrie over de uitvoering van de in deze intentieverklaring neergelegde verplichtingen overleggen. Indien het overleg in de Overleggroep niet binnen de 6 maanden tot een overeenstemming leidt, kan elk van de partijen deze overeenkomst opzeggen.
Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid zuivelindustrie. 6 juli 1994.

Bij voorwaardelijke bedingen die de invloed van onzekere omstandigheden tot uitdrukking brengen zou er evenwel geen misverstand mogen kunnen bestaan over het zich als dan niet voordoen van het bedoelde feit.

De Nederlandse 'gedragscode inzake drankverpakkingen' (1985) bepaalt dat "de bestaande systemen van opnieuw vulbare verpakkingen zullen worden gehandhaafd voorzover de marktsituatie dit toelaat". Hier is het echter niet duidelijk onder welke omstandigheden de marktsituatie een retoursysteem niet toelaat. Indien er bijvoorbeeld sprake zou zijn van een duidelijke stijging van de hoeveelheid bier en frisdranken die in blik wordt verkocht, kan op basis van deze bepaling moeilijk worden afgeleid tot welke maatregelen de betrokken sectoren zich gedwongen moeten voelen.
Bron: Klok, 1989.

Wijziging van de oorspronkelijke verbintenissen wordt echter best niet te gemakkelijk gemaakt, omdat daardoor ook partijen die zich niet echt willen binden convenanten ondertekenen. Eventueel kan de regeling ook de voorwaarden omschrijven waaronder een beroep op deze clausules kan worden gedaan (bv. tijdig aankondigen, overlegverplichting, heronderhandelingsplicht, ...).

Een alternatief is een convenant met een gefaseerde looptijd. Dat is een convenant waarvan de uitvoering is ingedeeld in een aantal periodes en na elke periode een evaluatie gebeurt met het oog op de uitvoering van de verbintenissen voor de volgende periode. Bij deze evaluatie kan dan rekening worden gehouden met intussen gewijzigde omstandigheden, waardoor de initieel overeengekomen rechten en plichten van partijen eventueel moeten worden herbekeken. Indien gewenst kunnen ook de criteria die bij de evaluatie worden

gebruikt en die aanleiding kunnen geven tot een herziening in de overeenkomst worden vastgelegd.

6.11 Overlegregeling

De praktijk leert dat het voortzetten van het overleg na de totstandkoming van het convenant zinvol kan zijn omdat het noodzakelijk kan blijken alsnog tal van praktische zaken te regelen die niet waren voorzien en die nodig zijn voor een goede uitvoering van de overeenkomst. Ook bij conflicten, tussentijdse evaluaties en rapportages of wanneer zich nieuwe of onvoorziene ontwikkelingen op technisch en/of op milieugebied voordoen kan een overlegregeling nuttig zijn. Wanneer de overheid bijvoorbeeld in weerwil van de gemaakte afspraken toch overgaat tot eenzijdige publiekrechtelijke regelgeving, kan overleg ertoe bijdragen dat de nieuwe regelgeving zoveel mogelijk aansluit bij de afspraken in het convenant. Eventueel kan ook de wijze waarop het overleg zal gebeuren (plaats, deelnemers, structuur, ...) in de overeenkomst worden vastgelegd.

Uit de (Nederlandse) praktijk blijkt dat bij de onderhandeling vaak aan dit punt wordt voorbij gegaan omdat het ter discussie stellen van de mate van gebondenheid blijk zou geven van wantrouwen. De aanwezigheid van zeer gedetailleerde procedurele voorschriften om met elkaar in overleg te treden zou er inderdaad kunnen op wijzen dat de partijen zich (nog) niet werkelijk willen binden. Vanzelfsprekend is het beter wanneer deze hulpmiddelen niet hoeven gebruikt te worden en partijen, zoals hiervoor is aangegeven, helderheid betrachten, maar de praktijk leert dat een overlegclausule niettemin zinvol kan zijn. De bedoeling van dergelijke overlegclausule is vanzelfsprekend niet om de inhoud van een convenant uit te hollen. Zo zou een mogelijkheid *in de milieubeleidsvereenkomst zelf* om gedurende de looptijd van het convenant in overleg de doelstellingen te wijzigen de geloofwaardigheid van de overeenkomst hypothekeren.

In het decreet is op één plaats een overlegregeling ingeschreven, met name wanneer het Vlaamse gewest in geval van dringende noodzaak of om te voldoen aan internationaal- of Europeesrechtelijke toch uitvoeringsbesluiten uitvaardigt die (op de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten) verplichtingen opleggen die strenger zijn dan de bepalingen van de overeenkomst.

"De partijen komen overeen dat er een overleggroep energiebesparing wordt ingesteld, waarin zitting hebben ... De taak van de overleggroep is ...

Uit: Meerjarenafpraak tussen textielveredeling KRL en het Ministerie van Economische Zaken over de verbetering van de energie-efficiëntie bij de textielindustrie, 2 oktober 1992.

6.12 Geschillenbeslechting

In een milieubeleidsvereenkomst kan worden vermeld op welke wijze en door wie eventuele geschillen zullen worden beslecht. Vermits convenanten tot doel hebben in onderling overleg en samenwerking tot bepaalde resultaten te komen, past het bij de sfeer waarin zij worden afgesloten dat geschillen in eerste instantie in onderling overleg tussen partijen worden opgelost. In een overeenkomst kan dan ook worden voorzien in een voorafgaandelijke arbitrage tussen de partijen zelf vooraleer gerechtelijke stappen worden gezet.

Een bindend advies-beding door bv. een arbitragecommissie werd door de Raad van State uitgesloten. Het voorontwerp van decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten voorzag, op advies van de SERV, dat partijen kunnen overeenkomen dat geschillen inzake de interpretatie en uitvoering van de overeenkomst via een scheidsrechtelijke procedure kunnen worden geregeld. Vermits de Raad van State in zijn advies van oordeel was dat dergelijke arbitrage, die beperking inhoudt van de bevoegdheden van de gewone rechtbanken, de bevoegdheid van de decreetgever te buiten gaat, werd deze mogelijkheid uit het ontwerpdecreet geschrapt.

6.13 Verstrekking van informatie

Onder meer voor het toezicht op de naleving zullen diverse gegevens door de partijen van de overeenkomst worden verzameld en aan elkaar worden overgemaakt. Ook meer algemene informatie over belangrijke ontwikkelingen op bijvoorbeeld beleidsmatig, technologisch of economisch vlak kan worden uitgewisseld. In het convenant kan naast een regeling voor wederzijdse informatieverstrekking ook een regeling worden opgenomen over informatieverstrekking aan derden.

“De Stuurgroep wordt door de Rijksoverheid geïnformeerd over concrete voornemens met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering in generieke maatregelen van elk onderdeel van milieubeleid, dat voor de bedrijfstak specifiek van belang is. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) zullen de hun beschikbare informatie, die voor de Stuurgroep van belang kan zijn, in de Stuurgroep brengen. De bedrijfstak informeert de Stuurgroep over ontwikkelingen in de bedrijfstak, die van invloed kunnen zijn op het te voeren milieubeleid voor de bedrijfstak.”

Uit: Milieubeleidsvereenkomst Grafische Industrie en Verpakkingsdrukkerijen, 8 april 1993.

Dergelijke regeling is belangrijk voor de partijen van de overeenkomst omdat negatieve uitlatingen van één van de partijen het uitvoeringsproces ernstig kunnen verstoren. Om dat te voorkomen kunnen partijen voorzieningen treffen in de overeenkomst. Zo kunnen ze bijvoorbeeld afspreken dat, wanneer informatie aan derden (bv. de media) wordt versterkt, zij dit samen doen (tenzij anders voorgeschreven door de wet), dit mede met het oog op het feit dat mogelijk een van de partijen een deel van de informatie als vertrouwelijk beschouwt. Indien nodig kunnen in de overeenkomst ook bepalingen worden opgenomen die de vertrouwelijke behandeling garanderen van bepaalde gegevens die in het kader van de uitvoering van het convenant worden gegenereerd en/of uitgewisseld.

Bij de Nederlandse “meerjarenafspraken betreffende de energie-efficiency” zijn de resultaten van de inventarisatie van de energie besparingsmogelijkheden in een sector waarover Novem, de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu bv, een zelfstandige organisatie die als onafhankelijk deskundig bemiddelaar optreedt tussen bedrijfsleven en overheid, beschikt strikt geheim. Novem mag de specifieke cijfers zelfs niet ter beschikking stellen van de overheid. Alleen gemiddelde gegevens over de bedrijfstak als geheel zijn - in overleg met de sector - openbaar. Bovendien worden de resultaten die door middel van monitoring worden verkregen vanwege de concurrentiegevoeligheid verzameld en beheerd door een onafhankelijke instantie als Novem. Zij rapporteert over de cijfers uitsluitend in totalen. Ook de overheid heeft geen inzage in de individuele resultaten per bedrijf. Volgens de betrokkenen verklaart deze regeling mee het succes van de meerjarenafspraken in Nederland.

“De bij het overleg betrokken partijen zijn, behoudens voor zover wettelijke bepalingen tot mededeling verplichten, verplicht tot geheimhouding ten aanzien van door de deelnemers verstrekte, als vertrouwelijk aangemerkte informatie.”

Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid basismetaalindustrie, 10 maart 1992.

Een regeling inzake de openbaarheid van informatie is daarnaast ook belangrijk om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de overeenkomst te verzekeren en om aan derden toe te laten hun belangen te laten gelden. Informatie kan bovendien ook zelf een handhavingsfunctie vervullen omdat ze de evaluatie door derden van de overeenkomst mogelijk maakt, hetgeen de doelbereiking kan verhogen (cfr. hoofdstuk 5).

De Europese Commissie suggereerde om in convenanten op te nemen dat de partijen overeenkomen zich te schikken naar de Richtlijn 90/313/EEG inzake vrije toegang tot milieu-informatie en naar het betreffende interne recht, zodat alle relevante documenten publiek beschikbaar zijn.

Uit: CEC, 1996a.

Als openbaar wordt aangemerkt, met uitzondering van de als zodanig door de inrichting aangeduide bedrijfsvertrouwelijke onderdelen of gegevens:

- het bedrijfsmilieuplan;
- het oordeel van de betrokken overheden over het bedrijfsmilieuplan;
- de jaarlijkse rapportage per inrichting aan de betrokken overheden over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan;
- het oordeel van de betrokken overheden over de jaarlijkse rapportage per inrichting aan de betrokken overheden over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan;
- het jaarverslag van de Overleggroep;
- het vierjaarlijks evaluatierapport van de Overleggroep.

Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Zuivelindustrie, 6 juli 1994.

In sommige gevallen kan het aangewezen zijn een onafhankelijke derde partij in te schakelen bij de verzameling en verspreiding van informatie. Deze kan soms betere waarborgen bieden voor zowel de vertrouwelijke behandeling van bepaalde gegevens als voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van de verstrekte informatie.

“Een milieubeleidsvereenkomst moet aandacht hebben voor de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie van de deelnemende bedrijven. Het vinden van een goed evenwicht tussen de bescherming van commerciële belangen van de bedrijven en de behoefte aan publiek beschikbare informatie, blijkt in de praktijk een cruciaal element te zijn dat moet worden bekeken bij de opmaak van een convenant.. De gevalstudies illustreren dat dit evenwicht kan worden gevonden in de inschakeling van een onafhankelijk instantie verantwoordelijk voor het verzamelen en verwerken van bedrijfsinformatie. Een dergelijke onafhankelijke derde partij kan ook een belangrijke rol spelen bij de evaluatie van de milieubeleidsvereenkomst en de mate waarin zij bijdragen aan de gestelde doelen. Zulke onafhankelijke beoordeling kan de geloofwaardigheid van convenanten helpen verschaffen.

In Nederland speelt een onafhankelijke instantie (Novem) een belangrijke rol in de onderhandelingen over de taakstellingen inzake energie-efficiëntie en in het opvolgen van de voortgang in de realisatie van de gemaakte afspraken. In Duitsland werd het belang van een onafhankelijke derde partij eveneens erkend. Monitoring verslagen van de SVA (Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zu Klimavorsorge, 1996) zullen worden verzameld en nagekeken door een onafhankelijk wetenschappelijk instituut. Dit instituut zal op haar beurt een samenvattend rapport uitgeven dat kan worden gebruikt voor de publieke informatieverstrekking over de bereikte resultaten en ingezette middelen.”

Uit: OECD, 1996d.

Een laatste aandachtspunt is dat uit onderzoek blijkt dat de rapporteringsverplichtingen in convenanten soms aanzienlijke kosten voor de ondernemingen met zich meebrengen (OECD, 1996d). Het vermijden van overbodige administratieve lasten moet bijgevolg ook bij het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten een aandachtspunt zijn (SERV, 1997a).

“De rapportages van bedrijven (in convenanten) worden afgestemd op andere milieurapportages van bedrijven, waarbij de monitoringrapportage zo veel mogelijk wordt geïntegreerd in de regeling van het milieuverslag (voor zover van toepassing).
Uit: Tweede kamer, 1993.

In het decreet is voorzien dat een milieubeleidsvereenkomst na ondertekening integraal wordt bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad. De partijen moeten jaarlijks bij de Vlaamse Raad verslag uitbrengen over de uitvoering van de overeenkomst. De vormen en voorwaarden terzake moeten nog worden omschreven in een uitvoeringsbesluit.

6.14 Verhouding tot regelgeving en vergunningverlening

In een convenant wordt best de verhouding tot bestaande en toekomstige regelgeving en vergunningverlening (en desgevallend andere bestaande milieubeleidsvereenkomsten) verhelderd. Ten eerste omdat het voor het vertrouwen in en de effectiviteit van een convenant van groot belang is dat alle partijen beseffen waar de grenzen van deze rechtsvorm liggen.

In de Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische Industrie staat: “Indien de betrokken overheden kunnen instemmen met het bedrijfsmilieuplan, maken zij kenbaar aan het bedrijf dat zij zich in zullen zetten om bij de vergunningverlening voor het bedrijf het geaccordeerde plan in acht te nemen. (...) Dit convenant doet geen afbreuk aan formele wettelijke rechten en plichten van partijen, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van algemene verbindende voorschriften en of beroepsmogelijkheden, alsmede aan de uitkomst van wettelijke procedures met betrekking tot van toepassing zijnde vergunningen.”
Bron: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische Industrie, 2 april 1993

Er gelden terzake immers een aantal juridische en beleidsmatige principes, die ook in het decreet zijn opgenomen. Deze zijn dat (1) de in de overeenkomst opgenomen verbintenissen niet in minder strenge zin kunnen afwijken van de bestaande toepasselijke regelgeving of deze vervangen, (2) de overheid ten allen tijde de mogelijkheid behoudt om ondanks de gemaakte afspraken de inhoud van de overeenkomst geheel of gedeeltelijk om te zetten in publiekrechtelijke voorschriften, (3) de overheid, ondanks het feit dat zij in principe geen uitvoeringsbesluiten mag uitvaardigen die, met betrekking tot de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten, verplichtingen opleggen strenger dan de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst, dit toch kan doen in geval van dringende noodzaak of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationaal- of Europeesrechtelijke verplichtingen, (4) een milieubeleidsvereenkomst andere bestuursorganen of -niveau's niet kan binden zodat niet kan worden uitgesloten dat deze tot van de milieubeleidsvereenkomst afwijkende besluitvorming komen.

Een tweede reden om in een convenant de verhouding tot bestaande en toekomstige regelgeving en vergunningverlening te verhelderen is het vermijden dat de inhoud van milieubeleidsvereenkomsten en de inhoud van bijvoorbeeld vergunningen niet met elkaar zouden stroken. Indien de afspraken van de overheid niet of onvoldoende kunnen worden gehonoreerd of de inhoud van een convenant in belangrijke mate kan worden doorkruist, is het logisch dat daaruit bij het bedrijfsleven de nodige twijfel over het nut en de voortzetting van de milieubeleidsvereenkomst ontstaat. Daarom kan een zekere afstemming of

aansluiting tussen regelgeving en convenanten aangewezen zijn. In de overeenkomst wordt best aangegeven op welke wijze dit zal gebeuren.

In zijn advies van 14 december 1994 over de ontwerp milieubeleidsvereenkomst "oud papier" stelde de SERV vast dat de federale wetgeving betreffende de milieutaks terzake specifieke doelstelling bevatte. "Bijgevolg is het mogelijk dat de doelen van deze belasting en die van de milieubeleidsvereenkomst interfereren. Bovendien kan deze situatie aanleiding geven tot rechtsonzekerheid. De Raad vraagt daarom dat in de overeenkomst duidelijk zou worden vermeld welke plaats zij inneemt ten opzichte van de federale wetgeving inzake de milieutaksen."
Uit: SERV, 1994.

"Eenzijdige verbintenissen kunnen worden vertaald in afdwingbare plichten wanneer zij kunnen worden gekoppeld aan vergunningsprocedures. Nieuwe of herziene vergunningen kunnen de relevante onderdelen van een convenant opnemen in de vergunningsvoorwaarden."
Uit: Commission of the European Communities, 1996.

6.15 Nieuwe structuren

Wanneer voor onderdelen van een milieubeleidsvereenkomst een nieuwe structuur wordt opgezet (bv. werkgroepen, stuurgroepen, opvolgingscommissies, ...), worden best de samenstelling, de taken en de taakverdeling duidelijk aangegeven. Zo nodig worden ook de onderscheiden bevoegdheden van de individuele leden van deze structuren vastgelegd (bv. stemgerechtigd, waarnemer, ...). Vanzelfsprekend hoeven al deze bepalingen niet noodzakelijk in de tekst van het convenant zelf opgenomen te worden maar kan bijvoorbeeld worden verwezen naar een bijlage of kan worden voorzien in de opstelling van een huishoudelijk reglement.

"Voor de ontwikkeling en uitvoering van het bedrijfstakoverleg tussen overheid en VNCI in verband met de uitvoering van dit convenant zijn separaat procedure-afspraken opgesteld, die zijn opgenomen in de bij dit convenant behorende bijlage 1."
Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid chemische industrie, 2 april 1993.

6.16 Looptijd

Een convenant bepaalt best zo duidelijk mogelijk het tijdstip van inwerkingstreding en de duur waarvoor het gesloten is. Bij voorwaardelijke bedingen - de milieubeleidsvereenkomst treedt bijvoorbeeld in werking of eindigt vanaf het moment dat een bepaald feit zich voordoet - mag er geen misverstand kunnen bestaan over het zich al dan niet voordoen van dit feit.

Een bepaling zoals in de Intentieverklaring uitvoering milieubeleid basismetaalindustrie die "wordt aangegaan voor de periode die naar het gezamenlijk oordeel van de Overheid en de Stichting Basismetaalindustrie en Milieu nodig is om de Integrale MilieuTaakstelling te realiseren" moet worden vermeden.

In het decreet is voorzien dat de geldigheidsduur tussen de partijen kan worden overeengekomen. Een milieubeleidsvereenkomst moet evenwel worden afgesloten voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan vijf jaar. Tenzij anders in de overeenkomst bepaald, treedt een milieubeleidsvereenkomsten in werking de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad. Een milieubeleidsvereenkomst eindigt hetzij bij

overeenkomst tussen de partijen, hetzij door het verstrijken van de termijn, hetzij door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering maakt geen einde aan de overeenkomst.

6.17 Kostenverdeling

De verplichtingen waartoe de partijen zich verbinden zullen meestal kosten voor deze partijen meebrengen. Het verdient aanbeveling om in de milieubeleidsvereenkomst duidelijk aan te geven wie deze kosten moet dragen en welke verdeelsleutel zal worden gehanteerd voor eventuele kosten die gezamenlijk worden gedragen.

“De kosten van de Overleggroep, het projectbureau en de ad-hoc werkgroepen worden gedragen door het Ministerie van VROM. De deelnemende partijen nemen de personeelskosten en de reis- en verblijfskosten van hun vertegenwoordigers voor hun rekening. De kosten van eventueel door de Overleggroep opgedragen onderzoek worden door de Overheid en de VNCI gezamenlijk gedragen. In de Overleggroep zullen op basis hiervan nadere afspraken over de bekostiging van onderzoek worden gemaakt.”

Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid chemische industrie, 2 april 1993.

6.18 Verlenging, wijziging, opzegging

Het is raadzaam in de overeenkomst een regeling op te nemen voor verlenging, wijziging en voortijdige opzegging van het convenant. De mogelijkheden worden best zo nauwkeurig en limitatief als mogelijk omschreven, eventueel gedifferentieerd naar partij. Er kan bijvoorbeeld worden overwogen om het bedrijfsleven toe te laten de overeenkomst op te zeggen indien de overheid, in tegenstelling tot wat overeengekomen was, bijkomende regelgeving of heffingen oplegt op het terrein dat door de overeenkomst wordt gedekt. Bij eenzijdige beëindiging van de overeenkomst door opzegging worden de daarbij in acht te nemen voorwaarden (bv. vorm, termijnen, ...) en de gevolgen voor de verantwoordelijke partij en voor de andere partijen best omschreven (bv. schadevergoeding). Verder kan worden bepaald wat er na de ontbinding van de overeenkomst gebeurt.

“Als er een knelpunt voor de realisatie van de Integrale Milieutaakstelling ontstaat, zal dit volgens de procedures die in de convenanten zijn vastgelegd kunnen leiden tot fasering of bijstelling van de Integrale Milieutaakstelling voor de bedrijfstak. In dit kader speelt de NMP-Begeleidingscommissie Industrie (NBI) een rol als het knelpunten betreft die zich in meer sectoren voordoen. Met deze procedure-afspraken in de intentieverklaring is een waarborg geschapen dat de inspanningen die voor de bedrijfstak voortvloeien uit het convenant, beoordeeld kunnen worden tegen de achtergrond van de totale inspanning van de bedrijfstak op milieugebied (zoals onder andere de inspanningen ten behoeve van het productenbeleid) en van het overheidsbeleid op het milieuterrein als geheel.”

Uit: Tweede Kamer, 1993.

Het decreet bepaalt dat het Gewest en één of meer van de verbonden organisaties kunnen overeenkomen een milieubeleidsvereenkomst ongewijzigd te verlengen. Dit kan niet stilzwijgend gebeuren. Er moet een verkort openbaar onderzoek plaatsvinden.

Tijdens de geldigheidsduur kunnen de partijen overeenkomen een overeenkomst te wijzigen. In dat geval dient dezelfde adviesprocedure als bij een ontwerp milieubeleidsvereenkomst toegepast te worden.

Een milieubeleidsvereenkomst kan eindigen door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering maakt geen einde aan de overeenkomst. Opzegging kan gebeuren door de

Vlaamse regering, hetzij op eigen initiatief, hetzij wanneer ze daartoe wordt verplicht door de Vlaamse Raad, of door de overige partijen gezamenlijk, steeds per aangetekende brief of deurwaardersexploot. De opzeggingstermijn bedraagt minimaal zes maanden en maximaal een jaar. Wanneer hij niet in de overeenkomst wordt vermeld bedraagt hij van rechtswege zes maanden.

6.19 Besluit

In dit hoofdstuk werden interne succesfactoren behandeld. Het ging om aandachtspunten t.a.v. convenanten *als document*, of m.a.w. om wat er uiteindelijk na onderhandeling op papier komt te staan. De lijst met aandachtspunten kan bij de opstelling van milieubeleidsvereenkomsten worden gebruikt door de overheid, het bedrijfsleven en andere betrokkenen.

Zoals gezegd was het geenszins de bedoeling om een modelconvenant te presenteren. Het gaat eerder om een lijst van aandachtspunten, waarvan in functie van de specifieke situatie kan worden afgeweken. Milieubeleidsvereenkomsten, zo bleek uit de hoofdstukken 2 tot 4, worden immers gekenmerkt door een grote verscheidenheid waardoor het opleggen van te strakke regels de totstandkoming van convenanten sterk kan belemmeren. De goede mogelijkheden die milieubeleidsvereenkomsten kunnen bieden op het vlak van de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en maatschappelijke haalbaarheid van het milieubeleid vereisen een voldoende mate van *vrijheid en flexibiliteit*.

Dit betekent echter niet dat er geen richtlijnen of regels kunnen worden opgemaakt. De ervaring (zie hoofdstukken 2 en 3) leert immers ook dat, zònder een gestructureerde aandacht voor de verschillende aspecten die de kwaliteit van een convenant bepalen, convenanten in de praktijk niet altijd voldoen.

Het verzoenen van deze uitgangspunten - voldoende vrijheid en flexibiliteit enerzijds en voldoende waarborgen voor de kwaliteit anderzijds - vergt een zorgvuldige afweging tussen beide. In het volgende hoofdstuk wordt hiervoor een werkwijze aangegeven.

7 AGENDA VOOR VERDERE ACTIE

In dit rapport werd na de bespreking van het gebruik van convenanten in de praktijk (hoofdstuk 2), van de voor- en nadelen van convenanten (hoofdstuk 3) en van het wettelijk kader in Vlaanderen (hoofdstuk 4) geconcludeerd dat het probleem met de huidige situatie in Vlaanderen dubbel is. Aan de ene kant is er het decreet van 15 juni 1994 betreffende milieubeleidsvereenkomsten dat voor specifieke elementen inhoudelijke en procedurele vereisten vaststelt die soms als te vergaand worden ervaren en waardoor initiatieven blijkbaar worden belemmerd. Aan de andere kant is er momenteel voor talrijke andere aspecten (bv. doelgroepenbeleid, organisatiestructuur, ...) weinig of niets voorzien, waardoor initiatieven ook niet worden gestimuleerd. Dit is nochtans belangrijk vermits convenanten door hun aard niet eenzijdig door de overheid kunnen worden opgelegd (SERV, 1997b).

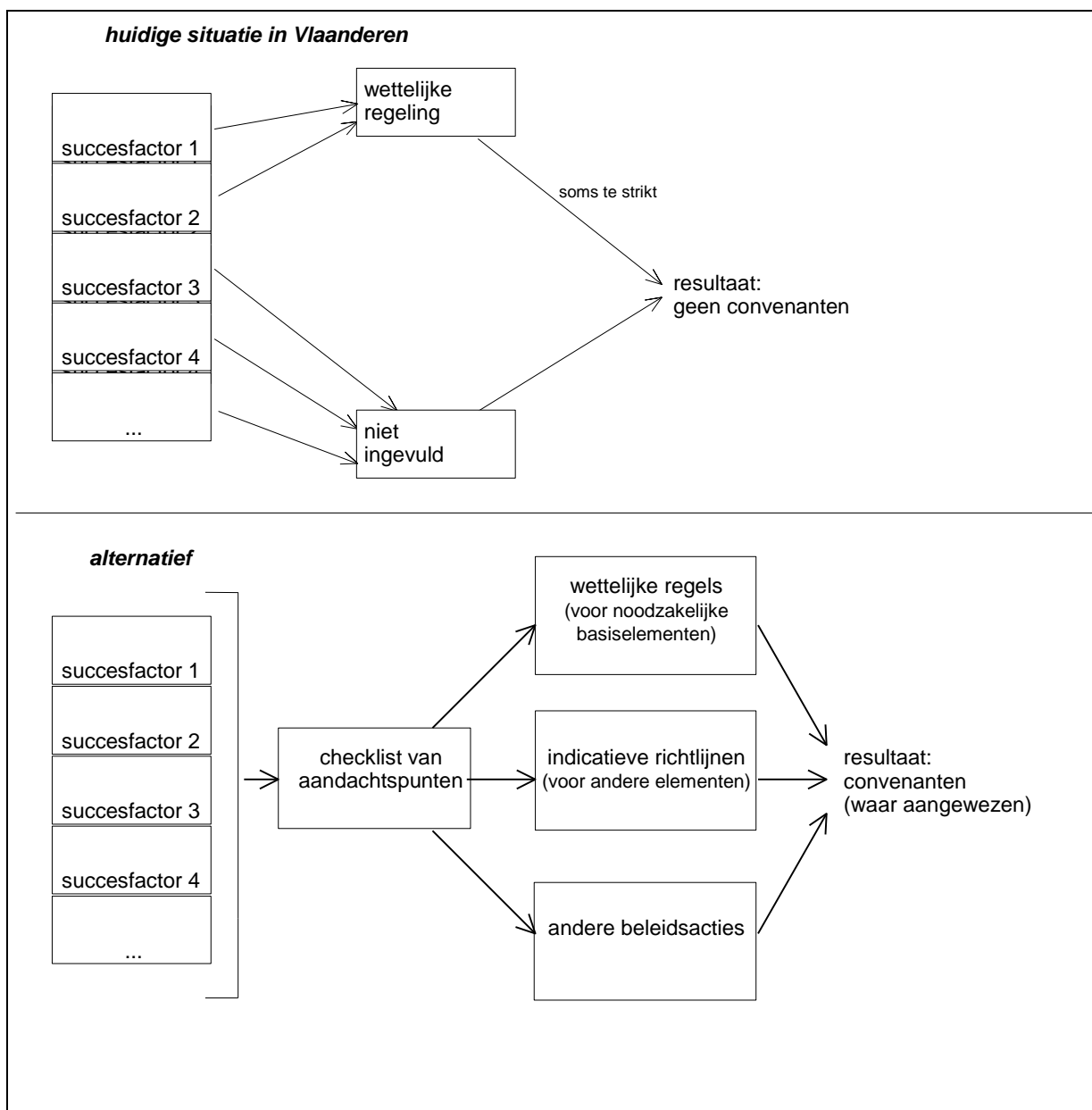
Het lijkt bijgevolg noodzakelijk om deze bestaande situatie in Vlaanderen bij te sturen indien men succesvolle milieubeleidsvereenkomsten wil gaan afsluiten. Uitgangspunt daarbij is het streven naar een beter evenwicht tussen voldoende vrijheid en flexibiliteit enerzijds en voldoende waarborgen voor de kwaliteit anderzijds. *Er moet dus opnieuw worden nagedacht over de factoren die belangrijk zijn voor succesvolle convenanten, en over de mate waarin deze factoren al dan niet wettelijk en dus algemeen bindend werden of moeten worden opgelegd.*

Concreet kan bij de noodzakelijke evaluatie van het decreet en bij de realisatie van de beleidsmatige randvoorwaarden voor de succesvolle toepassing van convenanten in Vlaanderen als volgt tewerk worden gegaan:

- In de eerste plaats dient er op basis van theoretische inzichten en van de reeds opgedane praktijkervaring een *inventarisatie* te gebeuren van factoren die het succes of falen van milieubeleidsvereenkomsten bepalen. Het voorliggend rapport heeft mee de bedoeling hiertoe een bijdrage te leveren.
- Na deze inventarisatie kan worden bekeken welke factoren belangrijk zijn om in een *checklist van aandachtspunten* opgenomen te worden. Het kan daarbij zowel gaan om aandachtspunten voor de inhoud van een milieubeleidsvereenkomst (bv. duidelijke verbintenissen) als om procedurele aandachtspunten (bv. betrokkenheid van derden-belanghebbenden) of meer algemene randvoorwaarden die vervuld moeten zijn (bv. afstemming met het ruimere beleidskader).
- Vervolgens moet worden nagedacht over de vertaling van elk van deze aandachtspunten in concrete beleidsmaatregelen. Hier staan verschillende mogelijkheden open. Aandachtspunten kunnen worden vertaald in algemene beleidsacties (bv. het aanstellen van doelgroepencoördinatoren), zij kunnen worden opgenomen in indicatieve richtlijnen voor de opmaak van milieubeleidsvereenkomsten waarvan in functie van de specifieke omstandigheden kan worden afgeweken, of zij kunnen formeel worden vastgelegd in algemene wettelijke voorschriften.
- Bij de keuze om een bepaald aandachtspunt wettelijk te regelen dan wel op te nemen onder de indicatieve richtlijnen of de andere beleidsacties moeten proportionaliteit en subsidiariteit uitgangspunten zijn (zie SERV, 1997a). Dit impliceert dat alleen datgene

wettelijk wordt geregeld waarvoor een wettelijke regeling ook nodig is, of m.a.w. dat onnodige reglementering wordt vermeden en dat de regelgeving niet verder gaat dan noodzakelijk is.

Deze stappen moeten toelaten om enerzijds het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten bij te sturen waar nodig en anderzijds de noodzakelijke beleidsmatige randvoorwaarden te creëren. Het onderstaande schema vat de huidige situatie in Vlaanderen en de voorgestelde alternatieve benadering samen.



Met de in dit rapport gepresenteerde analyse van convenanten, van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten en van externe en interne succesfactoren werd reeds een aanzet gegeven voor de concretisering van de verdere stappen.

8 BIBLIOGRAFIE

- ~ An. "Critics say Canada's Voluntary Agreements aren't working". (1996). In *Business and the Environment*. September 1996, Vol. VII, No. 9.
- ~ An. "De sectoriële convenanten". (1992) In: *Milieu en Bedrijf*. 6 (4) (extra editie): p. 5-16.
- ~ An. "Negotiated agreements not a viable policy option." (1996). In *Environment Watch Western Europe*. 19 July 1996. Vol. 5, No. 14.
- ~ AALDERS, M.V.C. (1991) 'Onderhandelen en afspraken in het vooroverleg bij de vergunningverlening.' In: AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 53
- ~ AALDERS, M.V.C. (1994) 'Het handhavingsvraagstuk.' In: GLASBERGEN, P. (red.) (1994) *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. Vierde herziene druk. VUGA Uitgeverij, Den Haag, p. 289.
- ~ AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 145 p.
- ~ AMINAL, OVAM, VMM, VLM (1994). *Ontwerp sectoraal milieubeleidsplan grondwater, lucht, geluid, natuur, oppervlaktewater, bodem. Syntheserapport*.
- ~ ARORA, S en CASON, T.N. (1994a) 'A Voluntary Approach to Environmental Regulation: The 33/50 Program.' In: *Resources*. summer 1994, no. 116: p. 6-10.
- ~ ARORA, S. en CASON, T.N. (1994b) *An Experiment in Voluntary Regulation: Participation in EPA's 33/50 Program*. Resources for the Future. Discussion paper 94-10. Washington D.C., 25 p.
- ~ ARORA, S. en CASON, T.N. (1995) An Experiment in Voluntary Regulation: Participation in EPA's 33/50 Program. *Journal of Environmental Economics and Management*. Vol. 28, No 3, May 1995.
- ~ ARORA, S. en GANGOPADHYAY, S. (1994) *Toward a Theoretical Model of Voluntary Overcompliance*. Resources for the Future. Discussion paper 94-11. Washington D.C., 25 p.
- ~ ARTHUR D. LITTLE. (1996). *Milieu en economie: kiezen voor kansen*. Een portfolio van praktijkdocumenten samengesteld ter voorbereiding van het congres milieu en economie op 29 mei 1996 te Rotterdam. AD Little Nederland.
- ~ BAGCHUS, F. (1992) 'Convenant basismetaal: effectieve en efficiënte aanpak milieubelasting.' In: *Milieumagazine*. 3 (4): p. 18-21.
- ~ BAGGOTT, R. (1986) 'By Voluntary Agreement: The Politics of Instrument Selection.' In: *Public Administration*, vol. 64 (spring 1986): p. 51-67.
- ~ BALLON, G.L. (1987) *Recht van het zakenleven*. Syllabus. Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen, Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen, Antwerpen, 113 p.
- ~ BASSE, E.M. (1994a) 'Environmental Contracts: A new Instrument to be Used in the Danish Regulation of Environmental Law' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 197-224
- ~ BASSE, E.M. (1994b) 'The Contract Model - The Merits of a Voluntary Approach' *Environmental Liability*, 3 (2): p. 74-84
- ~ BASSE, E.M. (1994c) *Introduction to Danish Environmental Law*. Aarhus University - Centre for Social Science Research concerning the Environment (CeSaM). Working Paper No. 1. Aarhus, 156 p.
- ~ BASSE, E.M. (1994d) *Solid Waste Management. Public Power and Monopoly or Private Market?* Aarhus University - Centre for Social Science Research concerning the Environment (CeSaM). Working Paper No. 4. Aarhus, 36 p.
- ~ BASTMEIJER, C.J. (1993) 'Convenanten; pas op voor fata morgana's!' In: *NJB - Nederlands Juristenblad*, 68 (14)(Speciaal 'convenanten'): p. 495-496.

- ~ BASTMEIJER, C.J. (1994) *The covenant as an instrument of environmental policy in the Netherlands*. Official memorandum to the OECD. The covenant as an instrument of environmental policy in the Netherlands. VROM, Den Haag, 1994.
- ~ BAUW, E. (1991) 'Afspraken over (on)vrijwillige sanering van bedrijfsterreinen.' In: AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 111
- ~ BENNET, P. (1996) "Voluntary Agreements: Lessons to be learned in going Dutch ..." in *ECN Chemscope*, july 1996, p. 25-26.
- ~ BEZEM, J. (1992) 'Basismetalaal krijgt covenant met juridisch vangnet.' In: *Milieumarkt*. 6 (3): p. 1.
- ~ BEZEM, J. (1994) 'Mag de basismetalaal tevreden zijn ?' In: *Milieumarkt*, 1994(maart): p. 34-35.
- ~ BIAC. (1992) *Voluntary Agreements and Industry Initiatives in Environmental Policy*. Business and Industry Advisory Committee to the O.E.C.D. November 1992, Paris, 11 p. + bijlagen.
- ~ BIEKART, J.W. (1993) 'We kunnen het zelf wel: industrie heeft milieubeleid met regels en wetten niet nodig.' In: *Natuur en Milieu*, 1993 (nov.): p. 4-7
- ~ BLACKBURN, J.W. (1988) 'Environmental Meditation as an Alternative to Litigation' In: *Policy Studies Journal*. 16: p. 562-574.
- ~ BOCKEN, H. en TRAEST, I. (eds.) (1989) *Milieubeleidsvereenkomsten / Conventions sectorielles: Instrument de gestion de l'Environnement*. Verslagboek van een colloquium gehouden in Brussel op 14 september 1989 door de Belgische Vereniging voor Milieurecht en het Seminarie voor Milieurecht van de RUG. E. Story-Scientia, Brussel, 172 p.
- ~ BOCKEN, H.; BOUCKAERT, J.; LAMBERT, C. en VAN HOORICK, G. (1994) *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen 1994. Wetenschappelijk Verslag. V.3A Milieubeleidsvereenkomsten*. RUG - Centrum voor Milieurecht / Vlaamse Milieumaatschappij. s.l., 251 p.
- ~ BOCKEN, H.; BOUCKAERT, J.; LAMBERT, C. en VAN HOORICK, G. (1994) 'Milieubeleidsvereenkomsten.' In: VERBRUGGEN, A. (red.) (1994) *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*. Vlaamse Milieumaatschappij en Garant Uitgevers, Leuven/Apeldoorn, p. 727-737.
- ~ BOGIE, M. (1993a) *Het covenant als sturingsinstrument in het milieubeleid; een vergelijking van convenanten ten aanzien van sturingsaspecten*. Nijmegen
- ~ BOGIE, M.J.S. (1993b) 'Het covenant als sturingsinstrument in het milieubeleid.' In: *Openbaar bestuur*, 1993 (11): p. 28-32.
- ~ BOHNE, E. (1984a) "Informales" Staatshandeln als Instrument des Umweltschutzes - Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen?'. In: KOEHLER, H.-J. (red.) (1984) *Dokumentation zur 7. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.* Berlin 4. und 5.11.1983. Gesellschaft für Umweltrecht / Erich Schmidt Verlag, Berlin, S. 97.
- ~ BOHNE, E. (1984b) *Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes*. Dokumentation zur 7. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. 1984: S. 128.
- ~ BOHNE, E. (1984) *Verwaltungsarchiv* 75 (1984), 343.
- ~ BOLLWERK, Sirig (1995). *The Experience of Novem with Long-Term Agreements*. Novem, the Netherlands, 1995. Presented at workshop for "Energiledelse og Energihandlingsplaner" 1st of June 1995, Dr. Margrethehallen, Fredericia, Denmark, arranged by Dansk Energi Analyse.
- ~ BOUCHARDEAU, H. (1989) 'Evaluation générale de l'usage de contrats de branche en matière de protection de l'environnement.' In: BOCKEN, H. en TRAEST, I. (eds.) (1989) *Milieubeleidsvereenkomsten/Conventions sectorielles: Instrument de gestion de l'Environnement*. Verslagboek van een colloquium gehouden in Brussel op 14 september 1989 door de Belgische Vereniging voor Milieurecht en het Seminarie voor Milieurecht van de RUG. E. Story-Scientia, Brussel, 172 p.
- ~ BOUCKAERT, B. en VAN HOECKE, M. (1985) *Inleiding tot het recht*. Acco, Leuven/Amersfoort, 345 p.
- ~ BOUCKAERT, J. (1993) 'De verenigbaarheid van milieubeleidsvereenkomsten met het Europees kartelrecht.' In: *Tijdschrift voor Privaatrecht* 30 (1): p. 75-124
- ~ BOVENBERG, A.L.; VAN DEN BROEK, M.E.T. en MULDER, R.J. (1991) *Instrumentkeuze in het milieubeleid*. Discussienota 9102. Ministerie van Economische Zaken, Directie Algemene Economische Politiek, 's-Gravenhage, 73 p.
- ~ BRACK, A.J.P.; BRESSERS, J.Th.A.; BOOGERD, M.J.W.; HUE, R.J.; VAN DER KROGT, Th.P.W.M.; VAN MAARSEVEEN, M.F.A.M.; POTMAN, H.P.; RIJKEBOER, J.; STEENGE, A.E. en

- VAN VUGHT, F.A. (red.) (1990) *Milieubeleid in de praktijk*. Universiteit Twente - Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Boekenreeks CBOO nr. 56, Enschede, 273 p.
- ~ BRESSERS, J. TH. A. en KLOK, P.-J. (1987) *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*. Universiteit Twente - Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek i.o.v. het Ministerie van VROM. Publikatiereeks Milieubeheer, 1987, nr. 12. Den Haag.
- ~ BRESSERS, J.Th.A. en KLOK, P.-J. (1988) *Handleiding instrumententheorie*. Universiteit Twente - Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek, i.o.v. het Ministerie van VROM. Publikatiereeks Milieubeheer, 1988, nr. 3. Den Haag, 78 p. + 4 bijlagen.
- ~ BRESSERS, J.Th.A. en KLOK P.-J. (1991) *Een instrumententheorie voor milieubeleid: de toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde.
- ~ BRINKHORST, L.J. (1989) 'Het standpunt van de E.G. inzake milieubeleidsovereenkomsten.' In: BOCKEN, H. en TRAEEST, I. (ed.) (1989) *Milieubeleidsovereenkomsten/Conventions sectorielles: Instrument de gestion de l'Environnement*. Verslagboek van een colloquium gehouden in Brussel op 14 september 1989 door de Belgische Vereniging voor Milieurecht en het Seminarie voor Milieurecht van de RUG. E. Story-Scientia, Brussel, 172 p.
- ~ BRÖRING, H.E. en LAMBERS-HACQUEBARD, J.J. (1994) 'Geen weg terug: Milieu en overheidsterugtrekking: wenselijkheden en werkelijkheid.' In: NELISSEN, N.J.M., BRÖRING, H.E. en LAMBERS-HACQUEBARD, J.J. (1994) *De terugtrekkende overheid. Preadvies ten behoeve van de zesenvestigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 7 oktober 1994*. Publikaties van de Vereniging voor Milieurecht, 1994-3, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p 67.
- ~ BROUWER, Hugo (1994). *Long-Term Agreements on Energy Efficiency with Industry*. Conference proceedings, Washington, 26-27 May 1994. International Energy Agency and Department of Energy, USA, pp. 31 - 36.
- ~ BULTEEL, P. (1995) *Ervaring van Electrabel met de milieubeleidsovereenkomst voor de elektriciteitssector*. Vlerick School voor Management. Studiecycclus Milieumanagement. Gent, 7 november 1995.
- ~ CEC (1987) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *17th competition report*.
- ~ CEC (1992) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *22nd competition report*.
- ~ CEC (1993). COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *23rd competition report*.
- ~ CEC (1996a) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Environmental Agreements. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements*. Brussels, 27.11.1996. COM(96) 561 final.
- ~ CEC (1996b) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Study On Voluntary Agreements Concluded Between Industry And Public Authorities In The Field Of The Environment*. Brussels, European Commission, DG III.01, January 1997.
- ~ CHRISALIS ENVIRONMENTAL CONSULTING. (1994) *Voluntary approaches and sustainable development*. (1994) Conference "Towards a new development approach". Brussel, 24-25 November 1994. Discussion Paper 5. Chrisalis Environmental Consulting, Great Dunmow, Essex (UK), 21 p.
- ~ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. (1992) *Mededeling van de commissie over het concurrentievermogen van de industrie en de bescherming van het milieu (sec(92) 1986)*
- ~ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. (1993) *Op weg naar duurzame ontwikkeling*. Beleidsplan en actieprogramma van de Europese gemeenschap inzake het milieu en duurzame ontwikkeling. (vijfde milieu-actieprogramma) PBEG 17 mei 1993, C138.
- ~ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. (1994) *Mededeling van de commissie over economische groei en milieu*. Com(94) 465.
- ~ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. (1995) *Voortgangverslag van de commissie over de uitvoering van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese gemeenschap inzake het milieu en duurzame ontwikkeling "op weg naar duurzame ontwikkeling"*. Brussel, 10.01.1996. Com(95) 624 def.
- ~ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. (1996) *Aanbeveling van de Commissie betreffende milieuconvenanten tot uitvoering van communautaire Richtlijnen*. Brussel, 27.11.1996, C(96) 3235 def.
- ~ CRMH (1989) *Advies over milieuconvenanten*. Centrale Raad voor de Milieuhygiëne. Publicatie 89/10. Den Haag, 24 p.
- ~ CTW (1992) *Convenanten*. Advies aan de Minister van Justitie, van 10 april 1992. Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten. Stafafdeling algemeen wetgevingsbeleid. CTW 92/2. Den Haag, 49 p.

- ~ CTW (1993) *Convenanten en vergunningen*. Advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten over de verhouding tussen convenanten en vergunningverlening, in het bijzonder de Intentieverklaring Basismetaalindustrie en milieuvergunningverlening aan de minister van VROM, van 1 februari 1993. Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten. CTW 93/1. Den Haag, 12 p.
- ~ DAMEN, L.J.A. (1991) 'Samenwerking en afspraken in het milieurecht: doodnormaal?' In: AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 9
- ~ DAMEN, L.J.A. (1994) 'Leidt de Algemene wet bestuursrecht tot een verbetering van de juridische kwaliteit van het Milieurecht?' In: DAMEN, L.J.A. en KOEMAN, N.S.J. (1994) *De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het Milieurecht. Verslag van de tweeënveertigste ledenvergadering van de Vereniging van Milieurecht op 9 februari 1994 over de Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht*. Publikatiereeks van de Vereniging voor Milieurecht, 1994-1. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 2
- ~ DAMEN, L.J.A. en KOEMAN, N.S.J. (1994) *De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het Milieurecht. Verslag van de tweeënveertigste ledenvergadering van de Vereniging van Milieurecht op 9 februari 1994 over de Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht*. Publikatiereeks van de Vereniging voor Milieurecht, 1994-1. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 40 p.
- ~ DAVID, H. (1996) *The Governance of Self-Regulation in Environmental Policy*. Mimeo, Dublin, 27 september 1996.
- ~ DE WEL, H. (1995). "Milieubeleidsvereenkomsten. Visie van AMINAL." Vlerick School voor Management. Studiecyclus Milieumanagement. Gent, 7 november 1995.
- ~ DE BATSELIER, N. (1992) *Beleidsbrief: Leefmilieu, natuurbehoud, landinrichting en drinkwatervoorziening, ingediend door de heer N. De Batselier, Minister Vice-President van de Vlaamse Regering, Vlaamse Minister van Leefmilieu en Huisvesting*. Vlaamse Raad, zitting 1992-1993, Stuk 236 - Nr. 1, 22 oktober 1992, Brussel, 184 p.
- ~ DE BATSELIER, N. (1993) *Beleidsnota. Uitvoering beleidsbrief "Leefmilieu, Natuurbehoud, Landinrichting, Drinkwatervoorziening" van oktober 1992. Stand van zaken oktober 1993*. De Minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting. Brussel, 101 p. + bijlagen
- ~ DE BATSELIER, N. (1994) *Uitvoering beleidsbrief "Leefmilieu, Natuurbehoud, Landinrichting, Drinkwatervoorziening" van oktober 1992. Stand van zaken oktober 1994*. De Minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van Leefmilieu en Huisvesting. Brussel, 123 p.
- ~ DE MAN, R. (1991) 'Het convenant: onzekerheid troef.' In: *Milieumagazine* 2 (6): p. 43.
- ~ DE RAEDEMAEKER, J. (1994a) *Het gebruik van convenanten als instrument van milieubeleid*. Een beschrijvende en empirische analyse. Verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen. Universiteit Leuven - Faculteit van de toegepaste economische wetenschappen. Academiejaar 1993-1994, 223 p.
- ~ DE RAEDEMAEKER, J. (1994b) 'Convenanten.' In: FODDERIE, M. (ed.) (1994) *Milieu- en veiligheidsmanagement - Deel 3: Planning, vergunningen en administraties*. Kluwer Editorial, Zaventem, p. 1.01.
- ~ DEPARTMENT OF ENERGY (U.S.)(1994). *Costs and Benefits of Industrial reporting and Voluntary Targets for Energy Efficiency*, A report to the Congress of the United States, prepared in response to Section 131(c) of the Energy Policy Action of 1992 (Public Law 102-486), report number DOE/PO-0013., Volumes I and II., February 1994.
- ~ DRIESSEN, P.P.J. (1994) 'Beleidsvraagstukken in de procesketen van het milieubeleid.' In: GLASBERGEN, P. (red.) (1994) *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. Vierde herziene druk. VUGA Uitgeverij, Den Haag, p. 211
- ~ EADS, G.C. (1996) "Car Talk" - An autopsy. *Resources*, winter 1996, no 122, p. 10-20.
- ~ EEA (1997). EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. *An assessment of the environmental effectiveness of voluntary agreements. Case study descriptions of selected voluntary agreements*. EEA/ECOTEC Research and Consulting Limited (te verschijnen).
- ~ EEB (1996). EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU. *Voluntary Agreements: a report from the Environmental Bureau*. Brussels, EEB, june 1996.
- ~ ESC (1997). ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE. *Advies over "Milieuconvenanten"*. Brussel, ESC, 28 mei 1997, 7 blz.

-
- ~ EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (1994a) *Environmental Protection in Europe. The Effects of Cooperation between the Social Partners*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Shankill Co. Dublin, p.
 - ~ EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (1994b) *Industrial Relations and Environmental Protection in Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Shankill Co. Dublin, p.
 - ~ EVENBLIJ, M. (1994) 'Zelfsturing: hulpmiddel, geen panacee' In: *Milieustrategie*. 94(3): p.10-12
 - ~ FARO, M.J. (1991) 'Convenant: versiering of noodzaak?' In: *Milieumagazine* 2 (6): p. 59
 - ~ FO-INDUSTRIE (1995). *Overleggroep chemische industrie. Jaarrapportage 1994*. 's-gravenhage, facilitaire organisatie industrie, 7 juni 1995
 - ~ FO-INDUSTRIE (s.d.) *FO-Industrie: Ondersteuner van het Doelgroepbeleid Milieu & Industrie. Fact sheet*. Facilitaire Organisatie Doelgroepbeleid Milieu & Industrie. Den Haag, 2 p.
 - ~ FRANSEN, A.M. (1991) 'Afspraken in het milieustrafrecht.' In: AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 95.
 - ~ GILHUIS (1991) 'Over een hoogheemraadschap, een convenant en de glastuinbouw.' In: *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 91 (5): p. 257.
 - ~ GILHUIS, P.C. (1989) *Milieurecht op weg naar de jaren negentig*. inaugurele rede, 18 november 1988. Katholieke Universiteit Brabant - Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 29 p.
 - ~ GINJAAR, L. (1989) *Het gebruik van milieuconvenanten in Nederland*. 14p. + samenvatting.
 - ~ GLACHANT, M. (1994) *Voluntary Agreements in Environmental Policy*. Report prepared for the Environment Directorate of OECD. Centre d'économie industrielle, Parijs, 16 p. + 2 bijlagen.
 - ~ GLACHANT, M. (1995) 'The Setting of Voluntary Agreements between Industry and Government: Bargaining and Efficiency.' In: *Business Strategy and Environment*, vol. 3 (2): p. 43-49
 - ~ GOODIN, R.E. (1986) 'The Principle of Voluntary Agreement.' In: *Public Administration*, vol. 64 (winter 1986): p. 435-444
 - ~ GOSUIN, D. (1994) Ondertekening van het handvest voor het milieuvriendelijk verbruik en het beheer van afvalstoffen voortvloeiend uit kantooractiviteiten. Persconferentie 1 juni 1994 door de Minister van Leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Brussel,
 - ~ GRIJNS, A. (1993) 'Convenanten in Duitsland.' In: VAN OMMEREN, F.J. en DE RU, H.J. (red.) (1993) *Convenanten tussen Overheid en maatschappelijke organisaties*. Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, Den Haag, p. 167.
 - ~ GROEN, M. (1991) 'KWS 2000: voorbeeld van een goed werkend convenant.' In: *Milieumagazine*. 2 (3): p. 24-27.
 - ~ HAFKAMP, W. (1995) *Covenants as an instrument for environmental policy: the case of the dutch packaging covenant*. in : la politique environnementale entre réglementation et marché. conférence à neuchâtel, 19 et 20 juin 1995, Institut de Recherches Économiques et Regionales, Université de Neuchâtel.
 - ~ HAGER, G. (1992) 'Environmental contracts and agreements between state and industry in Germany.' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 183-190.
 - ~ HANDLER, J.F. (1990) *Law and the Search for Community*. Philadelphia.
 - ~ HEINZE, H.C.B. (1989) *Milieuconvenanten. Overheid en bedrijfsleven in overleg*. Doctoraalscriptie Milieugeografie, Katholieke Universiteit Nijmegen, 52 p.
 - ~ HEYNE, G.A.W.M. en A. BEEREPOOT (1996) *Energiebesparing in de milieuvergunning voor bedrijven die een convenant hebben gesloten*. In Case-Study Verslagen Onderzoek Sturingsconcepties en Instrumenten Milieubeleid. Achtergrondstudies. Katholieke Universiteit Brabant/Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en advies, Tilburg, 7 februari 1996, 14 p.
 - ~ HIEMSTRA, J. (1990) *Convenanten als instrument van milieubeleid*. Rijksuniversiteit Leiden, 57 p. + bijlage
 - ~ HILL, H. (Hrsg.) (1990) *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*.
-

- ~ HIRSCH BALLIN, E.M.H. (1991) Openingswoord van de minister van Justitie, mr. E.M.H. Hirsch Ballin, uitgesproken op 10 december 1991 door mr. D. van Dijk, directeur-generaal wetgeving van het ministerie van Justitie. In: AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 1
- ~ HOLWERDA, B. (1993) 'A gentlemen's agreement. Industrie en overheid optimistisch over meerjarenafspraken energiebesparing.' *PT - PolyTechnisch tijdschrift*. 1993 (8): p. 12-15.
- ~ HOMMES, J. en SMIT, P.W.M. (1989) 'Milieuconvenanten en de schijn van partnership.' In: *Bestuur, maandblad voor bestuurskunde* 9 (8): 278-281.
- ~ ICHM (1995) INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST *Voorontwerp decreet milieubeleid*. Brugge, die Keure, 1255 blz.
- ~ IEA (1996) INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Voluntary Actions for Energy-Related CO 2 Abatement*. IEA/OECD 1996. Paris.
- ~ JANSEN, M., FRENTZ, A. en HEIJMAN, W. (1994) 'Convenanten en verhandelbare emissierechten.' In: *Economisch Statistische Berichten* 79 (3976): 833-835
- ~ JANSEN, M.J.B. (1994) *Prettig mistige overeenkomsten: een weidse blik op convenanten en verhandelbare emissierechten*. Landbouwniversiteit Wageningen, Wageningen & Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, Den Haag, 101 p.
- ~ JOCHEM, E. en EICHHAMMER, W. (1996). *Voluntary Agreement on CO₂-Emission Reduction of Seven Associations of the German Economy*. Paper presented to Workshop on Voluntary Approaches in the Field of the Environment, June 1996, Paris.
- ~ JØRGENSEN, J. (1993) 'Legislation on 'Eco-contracts' in Denmark' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p.73
- ~ JØRGENSEN, J. (1995) 'Preparatory working paper on the role of negotiated agreements in EU Environmental Policy'. 2nd updated version. Brussels, DG XI.E.4, November 1995, 13 p.
- ~ KRARUP, Signe en KRÆMER, Trine Pipi. (1996) *Agreements as a Policy Instrument*. Paper presented at the 17th Annual North American Conference of the USAEE/IAEE October 27-30, 1996, Boston.
- ~ KELCHERMANS, T (1995). *Beleidsbrief "het leefmilieu in Vlaanderen. Beleidsprioriteiten 1995-1999"*. Stuk 166 (1995-1996) - Nr. 1, Vlaams Parlement, Brussel.
- ~ KELCHERMANS, T (1996). *Beleidsbrief "Leefmilieu, natuur, landinrichting en landschappen. Beleidsprioriteiten 1997"*. Stuk 444 (1996-1997) - Nr. 1, Vlaams Parlement, Brussel, 35 blz.
- ~ KELCHERMANS, T. (1991) *Afvalstoffenplan 1991-1995*. Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest - Directie Planning. Brussel, 209 p.
- ~ KLINGERS, J. (1992) 'Industrie vecht voor bestaansrecht convenanten.' In: *Milieudefensie*. 21 (3): p. 13-15.
- ~ KLOK, P.-J. (1989) *Convenanten als instrument van milieubeleid. De totstandkoming en effectiviteit van acht produktgerichte convenanten en hierop gebaseerde verwachtingen omtrent de effectiviteit van convenanten*. Universiteit Twente - Faculteit der Bestuurskunde. Reeks Bestuurskunde Twente nr.10. Enschede, 239 p. + bijlagen
- ~ KLOK, P.-J. (1990) 'Milieuconvenanten: democratisch en effectief?' In: *Namens, tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur* 5 (2): p. 21-25
- ~ KLOK, P.-J. (1995) *Convenanten als instrument van milieubeleid*. Vlerick School voor Management, Gent, Studiecycclus Milieumanagement; 7 november 1995.
- ~ KLOK, P.-J. en KUKS, S.M.M. (1994) 'Het doelgroepenbeleid.' In: GLASBERGEN, P. (red.) (1994) *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. Vierde herziene druk. VUGA Uitgeverij, Den Haag, p. 79.
- ~ KLÖPFER, M. (1991) 'Absprachen im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland.' In: *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 18 (1): p. 2-11
- ~ KOEHLER, H.-J. (red.) (1984) *Dokumentation zur 7. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.* Berlin, 4. und 5.11.1983. Gesellschaft für Umweltrecht / Erich Schmidt Verlag, Berlin, 251 p.
- ~ KOEMAN, N. (1993) 'Bilateral agreement between government and industry in Dutch environmental law.' In: *European Environmental Law Review*. 2 (7): p. 183-184.

- ~ KOEMAN, N.S.J. (1994) 'De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht.' In: DAMEN, L.J.A. en KOEMAN, N.S.J. (1994) *De Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het Milieurecht. Verslag van de tweeënveertigste ledenvergadering van de Vereniging van Milieurecht op 9 februari 1994 over de Algemene wet bestuursrecht in haar betekenis voor het milieurecht.* Publikatiereeks van de Vereniging voor Milieurecht, 1994-1. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p 18.
- ~ KOHLHAAS, M., PRAETORIUS, B. en ZIESING, H.J. (1996). *German Industry's Voluntary Commitment to Reduce CO 2 Emissions - No Substitute for an Active Policy Against Climate Change.* Paper presented to Workshop on Voluntary Approaches in the Field of the Environment, June 1996, Paris.
- ~ KONIJNENBELT, W. (1993) 'Het convenant als publiekrechtelijke overeenkomst.' In: *NJB - Nederlands Juristenblad* 68 (14) (Speciaal 'De staat van het convenant'): p. 507-511
- ~ KORTEN, M.P.H. (1992) 'Uitspraken Raad van State zetten doelgroepenoverleg onder druk.' In: *Milieunieuws voor Bedrijven* 1992 (1): p. 3-4
- ~ KOUTSTAAL, P.R. (1992) 'Verhandelbare emissierechten en convenanten.' In: *Economisch Statistische Berichten*, 77 (3856): p. 388- 391.
- ~ LAMBERS, C. (1988) 'Beleidsvereenkomsten in het milieubeheer.' In: *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 1988 (1): p. 2-18.
- ~ LASCOUMES, P. (1990) *Un Droit de l'Environnement Négocié, Volet Discret d'une Politique Publique: Contrats et Programmes de Branche, Programmes d'Entreprises.* GAPP-CNRS, Paris.
- ~ LAUTENBACH, S., STEGER, U. EN WEIHRAUCH, P. (1991) *Evaluierung freiwilliger Branchenabkommen (Kooperationslösungen) im Umweltschutz.* BDI, Bonn.
- ~ LAUTENBACH, S., STEGER, U. EN WEIHRAUCH, P. (1992) *Freiwillige Kooperationslösungen im Umweltschutz. Ergebnisse eines Gutachtens und Workshops. Deel I:* 'Evaluierung freiwilliger Branchenvereinbarungen (Kooperationslösungen) im Umweltschutz.' Institut für Ökologie und Unternehmensführung an der European Business School i.o.v. Bundesverband der Deutschen Industrie. Oestrich-Winkel/Köln, p. 1-166. *Deel II:* 'BDI-Workshop über freiwillige Branchenabkommen im Umweltschutz am 28. November 1990 in Köln. Zusammenfassung der Diskussion'. Bundesverband der Deutschen Industrie. Köln, p. 167-174..
- ~ LE BLANSCH, K. (1996) *Milieuzorg in Bedrijven. Overheidssturing in het perspectief van de verinnerlijkingsbeleidslijn.* Thesis Publishers, Amsterdam, 1996, 318 blz.
- ~ LECHELER, H. (1992) 'Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten.' In: *Bay. VBl.* 1992, p. 546.
- ~ LEENDERS, P. en BOOG, B. (1990) 'De vakcentrale op zoek naar een milieubeleid.' In: *TAB*, 1990 (2): p. 91-96.
- ~ LEMMENS, P., BAETEMAN, G. e.a. (red.) (1993) *De nieuwe FBW.* Editie 1993. Boekdeel 1. Kluwer Rechtswetenschappen, Deurne, 1600 p.
- ~ LÉVÊQUE, F. en NADAÏ, A. (1995) 'A Firm's Involvement in the Policy Making Process' In: FOLMER, H., OPSCHOOR, H. en GABEL, L. (eds.) (1995) *Environmental and Resource Economics: A Handbook for Decision Makers.* Edward Elgar Publishing Ltd.
- ~ LISSENS, G. (1993) 'Onderzoek van de milieuconvenant tussen overheid en de elektriciteitsproducenten.' In: *Energie en Milieu*. 9 (3): p. 107-114.
- ~ IKROESEN-VERJAAL, T. (1986) 'Van convenant naar afspraak.' In: *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 1986 (4): p. 101
- ~ LUBACH, D.A. (1982) *Beleidsvereenkomsten. Een onderzoek naar juridische aspecten van het gebruik van de overeenkomst als beleidsinstrument door de overheid.* Kluwer, Deventer, 336 p.
- ~ MARSH, S.E. (1992) 'Voluntary Codes of Practice.' In: *New Law Journal*, 20 april 1977.
- ~ MARTENS, B. (1997) *Milieubeleidsvereenkomsten.* In Milieurecht in België. Status Questionis anno 1997. Red. K. DEKETELAERE. Die Keure, Brugge, P. 559-595.
- ~ MAST, A.; ALLEN, A. en DUJARDIN, J. (1989) *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht.* 11de Druk 1989. E. Story-Scientia wetenschappelijke uitgeverij, Brussel, 784 p.
- ~ MEZ (1993) *Energiebesparing in de industrie 1993.* Hoe, wat, wie. Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal voor Energie. Directie Voorlichting, Den Haag, 13 p.
- ~ MEZ (1995) *Meerjarenafspraken met de industrie over energie-efficiency.* Eerste resultaten. Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal voor Energie. Directie Voorlichting, Den Haag, 31 p.

- ~ MEZ (1995) *Meerjarenaafspraken met de industrie over energie-efficiency*. Resultaten 1994. Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal voor Energie. Directie Voorlichting, Den Haag, 1 mei 1996.
- ~ MEZ (s.d.) *Beleid energiebesparing in de industrie in Nederland*. Ministerie van Economische Zaken, Directie Energiebesparing en Duurzame energie, Afdeling Industrie. Den Haag, 7 p.
- ~ MICHIELS, L. en DETIÈGE, G. (1991) Overeenkomst over uitvoer van fytofarmaceutische producten'. In: *Chemie-magazine*. 1991 (nov.): p. 43-46
- ~ MINA-RAAD (1992) *Advies inzake de opportuniteit van milieukonvenanten*. Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen. MINA-Raad, Brussel, 1992.
- ~ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (1995a) *Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering. Algemene inleiding. Beter besturen in een democratisch Vlaanderen*. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Brussel, 69 p..
- ~ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (1995b) *Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering. Een leefbaar Vlaanderen, in een gezond leefmilieu*. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Brussel, 41 p.
- ~ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. (1995c) *Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering*. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Brussel, 11 delen.
- ~ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. (1996a) *Het MINA-plan. Instrument voor een milieuvriendelijke toekomst voor Vlaanderen. Ontwerp voor het openbaar onderzoek*. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Brussel, 192 blz.
- ~ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. (1996b) *Overwegingsdocument milieubeleidsplan 1997-2001*. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Brussel, 124 blz. + bijlagen.
- ~ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP. (1996c) *Vlaams milieubeleidsplan 1997-2001. Definitief ontwerp*. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Brussel, 239 blz. + bijlagen.
- ~ MINISTERIE VAN JUSTITIE (1993) *Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten*. Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving. Den Haag, 16 p.
- ~ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP (1990). *Mina plan voor Vlaanderen. Voorstellen voor 1990-1995*. T. Kelchtermans. Brussel, Ministerie Van De Vlaamse Gemeenschap.
- ~ MIRA (1994) *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*. red. A. VERBRUGGEN. Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst en Garant Uitgevers, Leuven/Apeldoorn, 823 p.
- ~ NBI (1992) *Voorlopige gedragscode voor het afsluiten van milieuconvenanten*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal voor Milieubeheer, NMP-Begeleidingscommissie Industrie. Den Haag, 15 p.
- ~ NELISSEN, N.J.M. (1994) 'Terugtrekkende overheid: wenkend of beknellend perspectief?- Een essay over de rol van de overheid op het gebied van het milieu.' In: NELISSEN, N.J.M., BRÖRING, H.E. en LAMBERS-HACQUEBARD, J.J. (1994) *De terugtrekkende overheid. Preadvies ten behoeve van de zesenvestigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 7 oktober 1994*. Publikaties van de Vereniging voor Milieurecht, 1994-3, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- ~ NOVEM (1995) *Meerjarenaafspraken verbetering energie-efficiency*. Overzicht van afspraken en intentieverklaringen per 1 juli 1995. Nederlandse onderneming voor energie en milieu B.V., Sittard/Utrecht/Apeldoorn.
- ~ NOVEM (s.d.) *Efficiënt gebruik van energie. Meerjarenaafspraken met het Ministerie van Economische Zaken, gericht op het verbeteren van de energie-efficiency*. Nederlandse onderneming voor energie en milieu B.V., Sittard/Utrecht/Apeldoorn, brochure.
- ~ OECD (1994a) *Managing the Environment. The Role of Economic Instruments*. Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris, 191 p.
- ~ OECD (1994b) *Reducing environmental pollution: looking back, thinking ahead*. Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris, 53 p.
- ~ OECD (1996a) *Competition Policy and Environment*. Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris, 81 p.
- ~ OECD (1996b) *Integrating environment and Economy. Progress in the 1990s*. Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris, 81 p.
- ~ OECD (1996c) *Environmental Performance in OECD Countries. Progress in the 1990s*. Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris, 81 p.

- ~ OECD (1996d). *Demand side efficiency: voluntary agreements with industry*. Policies and measures for common action working paper 8. Mark Storey. Paris, OECD, december 1996, 87 p.
- ~ OECD (1997). *Evaluating the Efficiency and Effectiveness of Economic Instruments in Environmental Policy*. Paris, OECD, 150p.
- ~ OPSCHOOR, J.B. en TURNER, R.K. (eds.) (1994) *Economic Incentives and Environmental Policies: Principles and Practice*. Kluwer Academic Press, Dordrecht/Boston/London, 139 p.
- ~ OVAM (1994). *Afvalstoffenplan 1991-1995*. mechelen, ovam, 1991.
- ~ OVAM (1995) *Jaarverslag 1994*. Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest. Mechelen, 79 p.
- ~ PAQUES, M. (1989) 'Les conventions sectorielles en matière d'environnement du point de vue du droit public.' In: BOCKEN, H. en TRAEST, I. (ed.) (1989) *Milieubeleidsvereenkomsten/Conventions sectorielles: Instrument de gestion de l'Environnement*. Verslagboek van een colloquium gehouden in Brussel op 14 september 1989 door de Belgische Vereniging voor Milieurecht en het Seminarie voor Milieurecht van de RUG. E. Story-Scientia, Brussel, p. 57.
- ~ PEARCE, D. (1997) Corporate Behaviour and Sustainable Development. In BANSAL, P. And E. HOWARD (Eds). *Business and the Natural Environment*. Butterworth-Heinemann MBA Management Series, London.
- ~ PETERS, J.A. (s.d.) *De toekomst van het milieuconvenant*. Nota van de Nederlandse delegatie op de workshop van de Benelux-Bijzondere Commissie voor Leefmilieu.
- ~ PETERS, J.A. (1993) 'Voluntary Agreements Between Government and Industry: The Basic Metal Covenant as an Example' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 19-32
- ~ PHILIPS, B. (1990) 'Milieubeleidsvereenkomsten.' In: *Beenbreek*. 22 (3): p. 57-60.
- ~ PICKERING, J.F. en COUSINS, D.C. (1982) 'The Benefits and Costs of Voluntary Codes of Practice' In: *European Journal of Marketing*. 6 (6).
- ~ POTIER, M. (1994) 'Les accords volontaires sur l'environnement.' In: *L'Observateur de l'OCDE*, 1994(189): p. 8-11.
- ~ PRÖPPER, I.M.A.M. en HERWEIJER, M. (red.) (1992) *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer.
- ~ RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. *Resolutie van de raad betreffende de relatie tussen het concurrentievermogen van de industrie en de milieubescherming*. PBEG C331 van 16.12.1992.
- ~ *Regeerakkoord Vlaamse regering 1995-1999. Bakens voor de 21ste eeuw*. (1995) Tekst van het regeerakkoord van de Vlaamse regering goedgekeurd door de onderhandelaars van CVP en SP, 14 juni 1995. Brussel, 63 p.
- ~ REHBINDER, E. (1992) 'Environmental agreements between polluters and local communities.' In: *Ecological Responsibility*, EUI Colloquium 1992.
- ~ REINSHAGEN, P. (1990) 'Minister Alders wil van milieu-convenant af. Het kind niet met het badwater weggooien!' In: *Financieel Economisch Magazine*. 21 (10): p. 87-89 & 91.
- ~ RENGELING, H.W. (1988) *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*. Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 15, München.
- ~ RM (1995) *Eerste activiteitenverslag 1993-1994*. Raad voor de Mededinging. Brussel, 70 p. + boekdeel bijlagen, 159 p..
- ~ RVS (1993) *Advies L. 22.285/8 van de Raad van State (over een voorontwerp van decreet "betreffende de milieubeleidsvereenkomsten") van 1 juni 1993*. Raad van State, afdeling wetgeving, achtste kamer. Brussel.
- ~ SAXE, D. (1992) 'Contracts as a method of environmental regulation in Canada.' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 183-190.
- ~ SEO/ZEW (1995). *The impact of parameters provided by environmental policy on the innovative behaviour of companies in selected european countries*. Mannheim/Amsterdam, 159 p.
- ~ SER (1989) *Advies "Our Common Future"*. Sociaal-Economische Raad. Publikatie 89/06. Den Haag.

- ~ SER (1990) *Advies Nationaal Milieubeleidsplan Plus*. Sociaal-Economische Raad, Publikatie 90/17. Den Haag, september 1990.
- ~ SER (1994a) *Advies inzake het Nationaal Milieubeleidsplan 2*. Sociaal-Economische Raad, Publikatie 94/04. Den Haag, maart 1994.
- ~ SERV (1992a) *Advies over het voorontwerp van decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel.
- ~ SERV (1992b) *Het economisch instrumentarium inzake milieubeleid*. Studierapport. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 30 september 1992, 235 p.
- ~ SERV (1993) *Advies over de in het kader van het Vlaams energieoverleg afgelijnde thema's*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 20 oktober 1993, 14 p.
- ~ SERV (1994a). *Advies inzake het ontwerp vlarem II*. Brussel, SERV, 16 november 1994.
- ~ SERV (1994b) *Advies over de ontwerp milieubeleidsvereenkomst "Oud papier"*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 14 december 1994, 29 p.
- ~ SERV (1994c) *Advies over de sectorale milieubeleidsplannen*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 14 december 1994, 66 p.
- ~ SERV (1995) *Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 11 oktober 1995, 126 p. + bijlagen.
- ~ SERV (1996) *Advies over het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 10 juli 1996, 79 blz.
- ~ SERV µ(1997a)µ *Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid: Illustratie vanuit het milieurecht en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 19 februari 1997, 52 blz.
- ~ SERV µ(1997b)µ *Advies over het ontwerp uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Brussel, 12 maart 1997, 36 blz.
- ~ SEVENSTER, H. (1991) 'De geoorlooftheid van milieubeleidsafspraken in Europees perspectief.' In: AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 73
- ~ SEVENSTER, H. (1993) 'Convenanten in de context van het (Europese) mededingingsrecht.' In: *NJB - Nederlands Juristenblad*, 68(14) (Speciaal 'convenanten'): p. 541-542.
- ~ SEWANDONO, I. (1993) 'Implementatie van EEG-richtlijnen met behulp van convenanten.' In: VAN OMMEREN, F.J. en DE RU, H.J. (red.) (1993) *Convenanten tussen Overheid en maatschappelijke organisaties*. Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, Den Haag, p. 81
- ~ SEYAD, A. (1994) *Convenanten als instrument van milieubeleid in de verpakkingsector*. Verhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen. Universiteit Gent - Faculteit van de toegepaste economische wetenschappen. Academiejaar 1993-1994. Gent, 107 p. + bijlagen
- ~ SEYAD, A., F. SENESAEL, A. FRANCK en M. DE CLERCQ (1996) Milieubeleidsvereenkomsten als instrument van milieubeleid. Bespreking en stand van zaken voor België (Vlaanderen). *Energie en Milieu*. 1996, nr. 2.
- ~ SMART, B. (ed.) (1992) *Beyond Compliance. A New Industry View of the Environment*. World Resources Institute. Washington, D.C., 286 p.
- ~ SPAPENS, A.C. (1996) *Convenant Chemische Industrie*. In Case-Study Verslagen Onderzoek Sturingsconcepties en Instrumenten Milieubeleid. Achtergrondstudies. Katholieke Universiteit Brabant/Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en advies, Tilburg, 7 februari 1996, 10 p.
- ~ SPRENGERS, P (1992) *Milieu en medezeggenschap*. Samson bedrijfsinformatie, Alphen a/d Rijn, 175 p.
- ~ STEENBERGEN, J. en BARENTS, R. (1986) *Inleiding tot het mededingingsrecht*. 2^e herziene uitgave. Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 267 p.
- ~ STEWART, R.B. (1993) 'Environmental Contracts and Covenants: A United States Perspective.' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 143-157
- ~ TE RAA, B. (1990a) 'De strijd om de gunst van consument en overheid.' In: *Milieumarkt*. 6 (11): p. 18-22

-
- ~ TE RAA, B. (1990b) 'De voorzitter in plaats van het zwaard.' In: *Milieumarkt* 4 (11): p. 15-23
 - ~ TRAEST, I. (1993) 'Milieubeleidsvereenkomsten in Vlaanderen.' In: *TMA - Tijdschrift voor milieuaansprakelijkheid*, 93 (4) (Themanummer milieucontracten en -convenanten): p. 93-97
 - ~ TUMMERS, L.T.J. (1990) 'Industry's view on the use of voluntary commitments as an alternative to regulations to comply with environmental standards.' Communication to the OECD Colloquium: *Environmental Regulation: Approach for the 1990's and beyond*. 3-5 oktober 1990, Milaan.
 - ~ TURNER, R.K. en OPSCHOOR, J.B. (1994) 'Environmental Economics and Environmental Policy Instruments: Introduction and Overview'. In: OPSCHOOR, J.B. en TURNER, R.K. (eds.) (1994) *Economic Incentives and Environmental Policies: Principles and Practice*. Kluwer Academic Press, Dordrecht/Boston/London, p 1-38.
 - ~ TWEEDE KAMER (1992) *Kabinetsstandpunt convenanten*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1992-1993, 22 800 VI, nr. 4. SDU Uitgeverij, Den Haag.
 - ~ TWEEDE KAMER (1994) *Kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten inzake convenanten en milieuvergunningverlening*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1993-1994, 23 400 XI, nr. 53, SDU Uitgeverij, Den Haag.
 - ~ TWEEDE KAMER (1989) *Nationaal Milieubeleidsplan - Kiezen of verliezen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1988-1989, 21 137, nr. 1-2. SDU uitgeverij, Den Haag, 258 p.
 - ~ TWEEDE KAMER (1990a) *Nationaal Milieubeleidsplan-plus*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 21 137, nr. 20-21. SDU uitgeverij, Den Haag, 111 p.
 - ~ TWEEDE KAMER (1990b) *Nationaal Milieubeleidsplan-plus. Notitie Instrumentarium, handhaving en uitbouw van de WABM*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 21 137, nr. 22, SDU uitgeverij, Den Haag, 52 p.
 - ~ TWEEDE KAMER (1990c) *Nota "Zicht op wetgeving"*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2, SDU uitgeverij, Den Haag.
 - ~ TWEEDE KAMER (1993) *Nationaal Milieubeleidsplan 2 - Milieu als maatstaf*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1993-1994, 23 560, nr. 1-2. SDU uitgeverij, Den Haag, 248 p.
 - ~ TWEEDE KAMER (1996) *Milieuprogramma 1997-2000*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1996-1997, 25 005, nrs. 1-2. SDU uitgeverij, Den Haag, 190 p.
 - ~ VAN ACHT, R.J.J. (1991a) 'Het milieuconvenant. Recente ontwikkelingen en mogelijkheden voor de toekomst.' In: AALDERS, M.V.C. en VAN ACHT, R.J.J. (red.) (1992) *Afspraken in het milieurecht*. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p. 29
 - ~ VAN ACHT, R.J.J. (1991b) 'Het milieuconvenant. Status en rechtsgevolgen van een omstreden instrument.' In: *Rechtsgeleerdheid Magazijn Themis*, 91 (7): pp. 315-334
 - ~ VAN ACHT, R.J.J. (1993) 'Afdwingbare milieuconvenanten?' In: *NJB - Nederlands Juristenblad*, 68 (14) (Speciaal 'De staat van het convenant'), p. 512-517.
 - ~ VAN ACHT, R.J.J. en DAMEN, L.J.A. (1990) *Effectieve toepassing van milieuconvenanten. Een juridisch onderzoek naar een optimale binding door milieubeleidsvereenkomsten tussen de overheid en het bedrijfsleven*. Reeks Centrum voor Milieurecht Universiteit van Amsterdam, nr. 2. Universiteit van Amsterdam - Centrum voor Milieurecht, Amsterdam, 76 p.
 - ~ VAN ACHT, R.J.J.; BAUW, E.; JANS, J.H. en KOEMAN, N.S.J. (1992) *Milieuprivaatrecht*. Studiepockets Privaatrecht 47. Tjeenk Willink, Zwolle, 258 p.
 - ~ VAN BUUREN, P.J.J. (1993) 'Environmental Covenants -Possibilities and Impossibilities: An Administrative Lawyer's View' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 49-55
 - ~ VAN CAYSEELE, P. (1994) *De Belgische wet op de mededinging*. MAKLU Uitgevers. November 1992, Leuven (?), 152 p.
 - ~ VAN DE PEPPEL, R.A. (1992) 'Convenanten en de binding van de doelgroep. De rol van intermediaire organisaties bij de uitvoering van milieubeleid.' In: *Bestuurskunde*, nr. 5-1992: p. 238-247.
 - ~ VAN DE PEPPEL, R.A. (1995). *Naleving van Milieurecht*. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie. Kluwer, Deventer, 1995, 351 p.
-

- ~ VAN DE PEPPEL, R.A. en HERWEIJER, M. (1993) 'Convenanten in soorten.' In: *NJB - Nederlands Juristenblad* 68 (14) (Speciaal 'De staat van het convenant'): p. 489-494.
- ~ VAN DE PEPPEL, R.A. en HERWEIJER, M. (1994) 'Het communicatieve sturingsmodel.' In: GLASBERGEN, P. (red.) (1994) *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding*. Vierde herziene druk. VUGA Uitgeverij, Den Haag, p. 189.
- ~ VAN DEN BROEK, J.H.G. (1993) 'Covenant and Permit in the Dutch Target Group Consultation: The Role of an Environmental Covenant in the Granting of an Environmental Permit.' In: VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 33-44
- ~ VAN DEN BROEK, J.H.G. (1992) 'De rol van milieuconvenanten bij de verlening van een milieuvergunning. Geen eerste viool, maar wel een goede partij!' In: *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 92 (5): pp. 258-269
- ~ VAN DEN BROEK, J.H.G. en DE GRAEFF, J.J. (1993) 'Milieuconvenanten en het bedrijfsleven'. In: *Bouwrecht*. 1993 (8): p. 569-575.
- ~ VAN DER HEIJDEN, P.F. en VAN DER VLIES, I.C. (1993) 'De staat van het convenant.' In: *NJB - Nederlands Juristenblad* 68 (14) (Speciaal 'De staat van het convenant'): p. 475-479
- ~ VAN DER SCHOT, J. (1993) 'Privaatrechtelijk convenant: nieuw instrument milieubeleid? Gemeente Rotterdam maakt afspraken met Duitse vervuilers.' In: *Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, nr. 9-1993: p. 28-30.
- ~ VAN DER VEKEN, T. (1993) 'De industrie als doelgroep van het nationale milieubeleid.' In: *ROM Vaktijdschrift*. 1993 (6): p. 6-9.
- ~ VAN DRIL, T (1996). *Government-Industry Agreements on Greenhouse gas reductions*. Paper prepared for the OECD.
- ~ VAN DUNNÉ, J.M. (ed.) (1993) *Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy*. Proceedings of an International Conference held in Rotterdam, 14-16 Oktober 1992. Erasmus Universiteit Rotterdam - Instituut voor Milieuschade. Koninklijke Vermande, Lelystad, 330 p.
- ~ VAN DUNNÉ, J.M. (1993) 'Moeder maakt geen bastaard. Privaatrechtelijke aspecten van convenanten.' In: *NJB - Nederlands Juristenblad* 68 (14) (Speciaal 'De staat van het convenant'): p. 480-488
- ~ VAN GERVEN, W. (1984a) 'Beleidsvereenkomsten.' In: *Academiae analecta*, 1984, p. 62 e.v.
- ~ VAN GERVEN, W. (1984b) *De overheid in het verbintenissenrecht: hoe blauw is het bloed van de Prins?* Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen.
- ~ VAN GERVEN, W. (1988) *Verbintenissenrecht. Deel I*. Derde herziene uitgave. Acco, Leuven, 198 p.
- ~ VAN GERVEN, W. en WYCKAERT, M. (1987) 'Overeenkomsten met de overheid.' In: *T.P.R.*, 1987: p. 1709-1754
- ~ VAN HOORICK, G. (1995). *Het decreet betreffende de milieubeleidsvereenkomsten*. Vlerick School voor Management, Gent, 7 november 1995, 17 p.
- ~ VAN LENT, D. (1993) 'Grafisch convenant is de basis voor vergunningen.' In: *Misset's Milieumagazine*. 1993 (mei): Branchespecial grafische industrie, p. 1.
- ~ VAN OEVELEN, A. (1989) 'Privaatrechtelijke aspecten van milieubeleidsvereenkomsten.' In: BOCKEN, H. en TRAEEST, I. (ed.) (1989) *Milieubeleidsvereenkomsten/Conventions sectorielles: Instrument de gestion de l'Environnement*. Verslagboek van een colloquium gehouden in Brussel op 14 september 1989 door de Belgische Vereniging voor Milieurecht en het Seminarie voor Milieurecht van de RUG. E. Story-Scientia, Brussel, 172 p.
- ~ VAN OMMEREN, F.J. en DE RU, H.J. (red.) (1993) *Convenanten tussen Overheid en maatschappelijke organisaties*. Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, Den Haag, 313 p.
- ~ VAN PARIDON, M.J. (1993) 'Europees mededingingsrecht en convenanten.' In: VAN OMMEREN, F.J. en DE RU, H.J. (red.) (1993) *Convenanten tussen Overheid en maatschappelijke organisaties*. Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, Den Haag, 313 p
- ~ VAN ROSSUM, E.R.C. (1988) *Milieucovenanten*. Universiteit van Amsterdam - Centrum voor Milieurecht. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 's-Gravenhage, 89 p. + bijlagen.
- ~ VAN ROSSUM, E.R.C. (1993) 'Convenanten revisited.' In: *TMA - Tijdschrift voor milieuaansprakelijkheid*, 93 (4) (Themanummer milieucontracten en -convenanten): pp. 97-102.

-
- ~ VAN ROSSUM, E.R.C. en AALDERS, M.V.C. (1989) 'Milieuconvenanten: zacht recht of nieuw recht?' In: *TMR - Tijdschrift voor Milieu en Recht* 1989 (6): p. 242-249.
 - ~ VAN VLIET, L.M. (1991) 'Een toekomst voor communicatieve regulering? Besturing van milieuproblemen tussen markt in hiërarchie.' In: *Bestuurswetenschappen* 45 (4): p. 272-288
 - ~ VAN VLIET, L.M. (1992) *Communicatieve besturing van het milieuhandelen van ondernemingen: mogelijkheden en beperkingen*. PhD-series in General Management, no. 3. Erasmus Universiteit Rotterdam - Faculteit Bedrijfskunde - Rotterdam School of Management. Eburon, Delft, 214 p.
 - ~ VAN WAARDEN, F. (1989) *Organisatiemacht van belangenverenigingen*. Amersfoort.
 - ~ VANDERMEERSCH, D. (1994) *De Mededingingswet*. Kluwer Rechtswetenschappen België, Deurne, 330 p.
 - ~ VANDERMEERSCH, D. (1996) *The interaction between EC environmental policy and EC competition law*. Belgische Vereniging voor Milieurecht, Brussel, studiedag 23 januari 1996, 26 p.
 - ~ VERMEULEN, W.V.J. (1989) 'Het economische en communicatieve sturingsmodel: alternatieven voor regelgeving in het milieubeleid.' In: GLASBERGEN, P. (red.) (1989) *Milieubeleid. Theorie en praktijk*. Tweede ongewijzigde druk. VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage, p. 171 e.v.
 - ~ VIERDAG, W. (1993) 'Het convenant: de consequenties voor bedrijven' In: *Misset's Milieumagazine*. 1993 (sep.): Branchespecial chemische industrie, p. 4
 - ~ VINKCX, L. (vertaler) (s.d.) 'Het "driepartijen initiatief" ter verbetering van de luchtkwaliteit: een initiatief van de Europese Commissie, de Europese automobiellindustrie (ACEA) en de Europese petroleumindustrie (EUROPIA).' FEBIAC. In: *Improving Air Quality*. ACEA en EUROPIA (vertaling)
 - ~ VLAAMSE RAAD (1993) *Ontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten: Memorie van Toelichting / Voorontwerp van decreet/ Advies van de MiNa-Raad/ Advies van de SERV/ Advies van de Raad van State/ Ontwerp van decreet*. Vlaamse Raad, zitting 1992-1993, Stuk 401 - Nr. 1, 7 september 1993, Brussel, 67 p.
 - ~ VLAAMSE RAAD (1994) *Ontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten: Amendementen*. Vlaamse Raad, zitting 1992-1993, Stuk 401 - Nrs. 2-4, Brussel.
 - ~ VLAAMSE RAAD (1994) *Ontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten: Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud uitgebracht door de heer R. Landuyt*. Vlaamse Raad, zitting 1992-1993, Stuk 401 - Nr. 5, Brussel, 28 p.
 - ~ VNO (1991) *Dat spreken we af! Handleiding bij de voorbereiding van convenanten*. Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Den Haag, 56 p.
 - ~ VNO/NCW (1991) *Naar een duidelijke afspraak. 32 wenken voor het opstellen van een milieu- of energieconvenant*. Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. Den Haag, 36 p.
 - ~ VNO/NCW (1992) *Milieu en de Interne Markt. De gevolgen van de Europese interne markt voor nationaal milieubeleid*. Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. Den Haag, 77 p.
 - ~ VNO/NCW (1994) *Stand van zaken Convenanten Milieu- en Energiebesparing Bedrijfsleven november 1994*. Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond - Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening. Den Haag, 77 p.
 - ~ VROM (1992) *Milieu en Industrie. Deel 3: Meningingen over het doelgroepenbeleid*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 31 p.
 - ~ VROM (1994) *Working with Industry. Environmental Policy in Action nr. 1*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen, Den Haag, 12 p.
 - ~ WESSELS, B. (1984) *Gentlemen's agreements*. Gouda Quint, Arnhem, 174 p.
 - ~ WESTHEIDE, E. (1984) 'Branchenbezogene Zusagen und Abkommen als Instrument aus der Sicht der Praxis des Produktbezogenen Umweltschutzes'. In: KOEHLER, H.-J. (red.) (1984) *Dokumentation zur 7. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.* Berlin 4. und 5.11.1983. Gesellschaft für Umweltrecht / Erich Schmidt Verlag, Berlin, S. 158.
 - ~ WILLEMS, W. (1990) 'Milieuconvenant: Opgeblazen instrument?' In: *Namens*, 5 (2): p. 28-32.
 - ~ WINSEMIUS, P. *Environmental contracts and covenants: new instruments for a realistic environmental policy ?* In: van dunné, j.m. (ed.) (1993) *environmental contracts and covenants: new instruments for a realistic environmental policy.* Proceedings of an international conference held in rotterdam, 14-16 oktober 1992. Erasmus universiteit rotterdam - instituut voor milieuschade. Koninklijke vermande, Ielystad, p.73
-

- ~ WINSEMIUS, P. (1993) 'Environmental covenants and contracts: new instruments for a realistic environmental policy.' In: *TMA -Tijdschrift voor milieuaansprakelijkheid*, 93 (4) (Themanummer milieucontracten en -convenanten): p. 89-92
- ~ WRR (1992) *Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Rapporten aan de Regering 41. SDU-Uitgeverij, Den Haag, 207 p.

